

**UNIVERSIDADE FUMEC**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS**

**Programa de Pós-graduação em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento**

**VITOR VALVERDE**

**TRANSIÇÃO DE GOVERNOS: processos políticos e constitucionais**

**Belo Horizonte**

**2016**

VITOR VALVERDE

TRANSIÇÃO DE GOVERNOS: processos políticos e constitucionais

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento da Faculdade de Ciências Empresariais, FUMEC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Macedo Kerr Pinheiro

Área de Concentração: Gestão de Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento

Linha de Pesquisa: Gestão do conhecimento

Belo Horizonte

2016

## RESUMO

A transição de governos é um tema pouco explorado na literatura de todas as áreas do conhecimento, de sorte que ela ainda é precariamente conduzida no Brasil. Observa-se que essa precariedade gera danos para a gestão pública e para a sociedade, que podem ser corrigidos pela institucionalização do tema. Nesse contexto, o presente trabalho, de caráter descritivo e exploratório, investiga bases teóricas que podem sustentar a institucionalização da transição de governos. Assim, examina a governança pública mediante o delineamento de seu conceito e dos desafios ligados à accountability, responsividade e transparência. Adiante, descreve os modelos da administração pública e analisa a sua história em terras brasileiras. Com o apoio de teorias sobre a Gestão do Conhecimento, busca entender a transição de governos como momento para a externalização de conhecimentos. De posse dessas confirmações teóricas, avalia a atual regulamentação das transições no Brasil, inclusive recorrendo a um instrumental empírico de entrevistas. Por fim, apresenta seis propostas para uma futura institucionalização das transições de governo no Brasil.

**Palavras-chave:** transição de governos; gestão pública; institucionalização; governança pública; accountability

## ABSTRACT

Government transition is still a sparsely discussed subject in the literature of all areas of knowledge, which reflects in the way it is conducted in Brazil. This precariousness means possible damage for the public administration and society in general, which could be fixed with its institutionalization. This article, of descriptive and exploratory nature, investigates the theoretical bases that could form the foundation for the institutionalization of government transition. It examines public governance by explaining its concept and the challenges connected to accountability, responsiveness and transparency. Beyond, it describes the types of public administration and analyses its history in Brazil. With the support of theories concerning knowledge management it aims to understand government transition as a moment for knowledge externalization. Once it achieves these theoretical confirmations, it assesses the current regulation of transitions in Brazil, recurring even to the empirical instrument of interviews. Finally, it culminates in six proposals for the future institutionalization of government transition in Brazil.

**Keywords :** Government transition; public administration ; institutionalization ; public governance. ; accountability

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	MAPA INTEGRATIVO DA GC.....	71
----------	-----------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1 – Introdução.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 2 – Governança Pública.....</b>	<b>12</b>
2.1 História da Democracia e da Governança.....	12
2.2 Conceituação de Governança.....	17
2.3 Governança Informacional.....	27
2.4 Accountability e responsividade.....	33
<b>Capítulo 3 – A Administração Pública.....</b>	<b>43</b>
3.1 Modelos teóricos da Administração Pública.....	43
3.2 A Administração Pública no Brasil.....	54
<b>Capítulo 4 – Gestão do Conhecimento.....</b>	<b>64</b>
4.1 Gestão do Conhecimento na Administração Pública.....	71
<b>Capítulo 5 – A Transição de Governos.....</b>	<b>76</b>
5.1 Introdução Metodológica.....	76
5.1.1 A natureza da pesquisa.....	77
5.1.2 Instrumental Empírico.....	78
5.1.3 Análise dos dados.....	79
5.2 Experiências Históricas.....	80
5.2.1 A Transição de 2002: FHC-Lula.....	80
5.2.2 O CEPAM.....	85
5.2.3 <i>Presidential Transitions</i> – A transição de governos nos Estados Unidos.....	90
5.3 A atual regulamentação brasileira.....	92
5.4 Danos causados pela precariedade da Transição de Governos.....	96
5.4.1 Descontinuidade de Projetos e Serviços.....	98
5.4.2 Responsabilização dos agentes públicos.....	101
5.5 Transição de Governos pela Gestão do Conhecimento.....	103
5.6 Entrevistas.....	105

<b>5.7 Para um futuro da Transição de Governos - Propostas de Institucionalização.....</b>	<b>109</b>
<b>5.7.1 Uma visão em três fases.....</b>	<b>110</b>
<b>5.7.2 A Equipe de Transição.....</b>	<b>113</b>
<b>5.7.3 Nomeações e o papel dos gestores intermediários.....</b>	<b>114</b>
<b>5.7.4 Compartilhamento de Decisões.....</b>	<b>116</b>
<b>5.7.5 Transição em Conselhos de Políticas Públicas.....</b>	<b>118</b>
<b>5.7.6 Responsabilização de agentes públicos pela negativa de transição.....</b>	<b>119</b>
 <b>Capítulo 6 – Conclusão.....</b>	 <b>121</b>
 <b>Referências.....</b>	 <b>126</b>
 <b>Apêndice I - Roteiro de Entrevistas.....</b>	 <b>137</b>

## **Capítulo 1 – Introdução**

A institucionalização da transição de governos encontra terreno propício nesse atual momento histórico e político do Brasil. É tempo de aproveitar a estabilidade democrática para que se invista nas instituições, que sobressaem mesmo em situações de nevoeiro político.

Desde o início da história do Estado brasileiro já estiveram presentes algumas características, por assim dizer, negativas que impediram ou dificultaram a democracia e a institucionalização do próprio Estado. Durante a colônia, o objetivo nunca foi desenvolver e cultivar a política democrática no Brasil, justamente porque o todo o aparelho público não pertencia ao povo, mas à família real portuguesa cujas preocupações é claramente extrativistas. O governo, assim, estava longe do povo e da democracia e esta forma permaneceu durante o Império e o nascimento da República em 1889. Nesse ínterim, e apesar da Primeira República (1891-1930), um corpo de burocratas dominou a administração pública, que se rendeu ao patrimonialismo ao invés de a democracia. Esses burocratas confundiam o público e o privado, de sorte que o acesso aos serviços públicos era por eles concedido a bel prazer, a serviço de suas vontades políticas.

O patrimonialismo, por estar presente desde os confins da história brasileira, passou a fazer parte do dia-a-dia, da cultura organizacional da administração brasileira. Tenta-se, até hoje, desvinculá-lo das atividades públicas e a proposta de institucionalização da transição de governos é mais uma tentativa nesse sentido. Crê-se que essa cultura impede que a melhor eficiência, impessoalidade e legalidade da gestão pública.

Remonta ao governo Vargas, a partir dos anos 30, a primeira tentativa estrutural de reversão do patrimonialismo. Através de reformas administrativas, que serão tratadas nesse trabalho, buscou-se a implantação de um modelo racional-legal na administração-público, algo moderno à época. Todavia, a reforma da década de 30 não foi suficiente para afastar essa característica brasileira por completo. Essa reforma, ainda assim, representou avanço na institucionalização do Estado brasileiro.

A partir da década 30 o Estado começa, então, a galgar posições no sentido de seu fortalecimento e institucionalização. A democracia – embora tenha reaparecido em 1945 com a queda do Vargas ditador – ficava ainda pendente, pendular. Foram várias as tentativas de golpes de Estado e, em boa medida, a política nacional voltava suas forças em torno dessas possibilidades de golpes, seja para apoiá-los ou freá-los. Essa constante preocupação atrasava o desenvolvimento da gestão pública porque desviava os esforços políticos e colocava as instituições sempre em xeque, razão pela qual não parecia muito interessante nelas investir.



A distensão da ditadura militar em 1985, com a eleição de Tancredo e a posse de Sarney abririam um novo tempo para as instituições brasileiras. A Nova República, desde então, tem sido um tempo de vigor das instituições políticas, com a melhoria da democracia e o desenvolvimento da administração pública. Três fatos possivelmente demonstram essa afirmativa: primeiro, a união política que foi feita em torno de Itamar Franco após o Impeachment de Collor, garantindo a permanência das instituições apesar dos governos que passam; depois, a transferência da faixa presidencial em 2002, entre dois opositores políticos que, ainda assim, foram capazes de efetuar a transição de governos a nível federal. Por fim, neste ano de 2016, com precedentes em 2005, vê-se a investigação de uma série de políticos, inclusive do governo, com fins a mantê-los dentro da lei e em respeito à eficiência da administração pública.

Estão estáveis as instituições públicas do país. Não há mais o temor do golpe iminente, em que pese às crises políticas. É, nesse contexto, que se buscará investir nas instituições, no desenvolvimento da administração pública e no aprofundamento da democracia. Tendo em vista esse contexto e esses objetivos, é que surge a proposta de institucionalização da transição de governos, enquanto um investimento nas instituições. Ela pressupõe, já, uma base democrática para que se instale porque ela mesma não tem o condão de revolucionar a governança e alterar o quadro político para instalar a democracia. Em verdade, a transição de governos pressupõe a democracia para que possa, então, aprofundá-la e aperfeiçoar a gestão pública.

A transição de governos é capaz de potencializar a eficiência e a moralidade da administração pública, na medida em que obriga ao gestor a repassar a máquina pública – algo que não vem acontecendo no Brasil – e ainda repassa-la nas melhores condições possíveis. O novo mandatário, que participar da transição de governo, terá em suas mãos as informações e os conhecimentos necessários para conduzir a administração da melhor e mais eficiente maneira. Isso acontecerá a partir da idéia (aqui trabalhada) de que a transição de governos é o momento em que se gera e se transmite conhecimento explícito dentro da gestão pública, colhendo, assim, os benefícios gerenciais da Gestão do Conhecimento.

Da mesma forma, a transição de governos também é um passo contra o patrimonialismo, uma vez que afasta a deturpada idéia de que a administração pública pertence a seu mandatário, quando na verdade ele só está ali temporariamente, de sorte que tem a obrigação de melhorar a administração para o próximo mandatário temporário. A transição é, portanto, um investimento em prol da democracia e da eficiência na gestão pública.

Apesar das vantagens oferecidas pela institucionalização da transição de governos e dos danos por ela evitados, ainda assim é insignificante a produção científica sobre o tema. A transição não tem sido objeto de investigações científicas no Brasil, seja pela Ciência Política, pelas Ciências da Administração ou pelo Direito; de tal sorte que não há um arcabouço conceitual que sirva de base para as experiências políticas e sua institucionalização. Investigar é preciso, para que se ofereçam as futuras bases da implementação desse instituto no Brasil. Nesse sentido, é importante ter ciência das prévias experiências sobre o tema e, também, buscar estabelecer algumas bases teóricas desse empreendimento.

O presente trabalho está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. No capítulo seguinte, será abordada a “Governança”, a começar por seu enquadramento histórico na democracia desde a antiguidade até o século XXI. Com isso, se evoluirá para o delineamento de um conceito e o estabelecimento de suas tipologias, passando, inclusive, pela Governança Informacional, ligada à transparência pública. Também são abordadas as correlatas de Accountability, Responsividade e Responsabilização.

No capítulo 3, a Administração Pública vista em duas vias de análise. Primeiro, toma lugar a reconstrução da Administração Pública a partir dos modelos teóricos que informaram o seu desenvolvimento desde o final do século XX até os dias de hoje, a saber, weberianismo, Gerencialismo e o *New Public Service*. Depois, é feita a narrativa da Gestão Pública no Brasil, tomando em conta os contextos políticos e sociais que permearam o seu desenvolvimento, o que é essencial para a compreensão do meio político em que pretende institucionalizar a transição de governos. Nesse capítulo será abordado com detalhes o que foi e o que representa o Patrimonialismo para o Estado brasileiro, ideia já mencionada nessa introdução.

Os conceitos desses capítulos são entendidos como basilares para o entendimento do Poder Político e da Administração Pública brasileira nesse começo de Século XXI, enquanto meio no qual se implementará a transição de governos. Assim, servirão como bases teóricas para a proposta de institucionalização.

Como se mencionou brevemente, entende-se a transição de governos como o momento responsável por gerar e transmitir conhecimento explícito no seio da administração pública. Em vista disso, o Capítulo 4 é inteiramente dedicado à Gestão do Conhecimento. É revistado o seu arcabouço teórico para se apreender o que é conhecimento, como convertê-lo através de uma relação espiralar, gerá-lo, transmiti-lo e usá-lo dentro da Gestão Pública.

O capítulo 5, seguindo as bases teóricas lançadas, tratará, em concreto, da transição de governos. Serão revisitadas as experiências históricas sobre o tema, com destaque para a experiência de 2002 no governo federal. Também será retratada uma busca por existentes

regulamentações da transição de governos, o que demonstrará a insuficiência de seu tratamento também na vida prática brasileira. A inexistência de regulamentação, certamente, leva a danos à gestão pública e se tentará, em momento específico, demonstrar como agem e quais são esses possíveis danos pela ausência de transição de governos.

Esse capítulo serve, também, como veículo das propostas que são feitas por esse trabalho a respeito da transição de governos. São feitas seis propostas que almejam retratar os ensinamentos apreendidos nos outros capítulos e que, mormente, são questões não previstas nas existentes experiências e regulamentações do tema. Não é, contudo, um quadro exaustivo e taxativo de institucionalização. Buscou-se aproveitar o que já utilizado para as transições no Brasil e, ainda, incrementá-las.

Começará, então, pelo capítulo que abordará a Governança.

## Capítulo 2 – Governança Pública

O Brasil vive um momento de estabilidade das instituições democráticas que talvez nunca se tenha antes visto. Muito dessa estabilidade é devido aos avanços no debate público e acadêmico sobre a democracia, de forma que a política tende a absorver esses conceitos e a ser obrigada a segui-los em função de uma população mais consciente e uma sociedade civil mais organizada. Nesse sentido, a Governança, como aqui será tratada, aborda a maneira como o poder público deve ser exercido diante da sociedade, de forma a abarcá-la em prol da democracia.

Dessa forma, a Transição de Governos (TG) reitera o crédito nas instituições, apesar dos governos que se sucedem. A Transição também será momento no qual se transferem as políticas públicas que visam a participação cidadã no governo, a transparência e responsabilização de desvios, por exemplo. Portanto, uma boa Transição de Governos é essencial para a manutenção dessas boas políticas que objetivam a Governança; ao mesmo tempo em que a Transição de Governos deve ser momento em que se efetiva a própria Governança, razão pela qual ela deve indicar diretrizes para a TG.

O debate que se pretende fazer sobre a Transição de Governos no Brasil não pode se dar a revel a discussões de caráter crítico e, até mesmo filosófico, a fim de que ele possa ser melhor orientado para a consecução de seus objetivos. Para tanto, nesse capítulo, se apresentará, do ponto de vista conceitual, as exigências que a Governança e o *Accountability* fazem para a TG e para a institucionalização proposta.

Nessa razão, o capítulo segue esta linha argumentativa: em primeiro lugar, se fará uma exposição sobre a história de democracia, desde a Grécia até o século XXI, ainda que brevemente com fito a justificar a necessidade de Governança Pública em uma democracia representativa. Depois, se avançará expondo os conceitos-chave a serem trabalhados, como *Governança* e *Accountability*, e oferecendo um quadro classificatório desses conceitos principais. Por fim, se tentará conectar todos os itens trazidos sob a temática do *Controle do Poder Público*, parte essa que, sendo conclusiva, será útil às reflexões mais específicas sobre TG.

### 2.1) História da Democracia e da Governança

O que se demonstra da análise histórica é que a democracia, tal como a hoje concebemos, é essencialmente distinta daquela primeira praticada na Grécia, diante do instituto da representação desenvolvido nos séculos XVI a XVIII. Por sua vez, o contexto político-administrativo que hoje demanda a Governança é atrelado à complexificação da sociedade e à crise da representação.

A democracia antiga, na Grécia, se fazia nas *polis*, em *cidades-estado* que guardavam autonomia e cultura próprias diante das externalidades. Nelas, os cidadãos tinham dois direitos, basilarmente: a *isonomia* e a *isegoria*. A primeira se dirigia para garantir a igualdade na aplicação da lei, consideradas as diferenças de origem, poder e riqueza. A segunda era a constitutiva do *demos*, do povo, por ser a possibilidade de cada um tomar parte na assembléia, votar nas propostas e “ser parte ativa da *polis*” (COSTA, 2012, p. 15). Nesse sentido, as diferenças de família, credo e poder eram consideradas na habilitação para a cidadania, o que restringia significativamente o corpo de cidadãos, somente àqueles homens, proprietários, nascidos e criados na religião oficial. Não existia a diferenciação entre o público e o privado, o íntimo e o coletivo. Não havia espaço para o indivíduo, mas só o coletivo, de forma que a única e maior liberdade era participar da *polis*, e se dedicar aos assuntos da comunidade.

Ultrapassada a Antiguidade, especialmente com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476, o Medievo assistiu a descentralização do Poder político. Antes concentrado no Império Romano, a pouco e pouco o Poder foi diluído entre milhares de vassalos e susseranos que juravam fidelidade para se proteger dos ataques bárbaros. Assim, houve uma multiplicidade de ordens jurídicas e uma fragmentação dos sistemas políticos entre os inúmeros feudos existentes, no sentido de que não é possível contar uma única história do medievo, senão várias (BARROSO, 2012). Todavia, a monarquia e o feudalismo cresceram em detrimento da democracia. Mais adiante, especialmente no século XIV, a história traria a reconcentração do Poder, agora na mão da Monarquia e dos Príncipes. Nascia o Estado-Nação baseado, exatamente, na negação da igualdade e da liberdade caras à democracia.

A reinvenção da democracia ocorreu, justamente, na negação que as Revoluções Liberais trouxeram nos séculos XVII, XVIII e XIX. Destacadamente as revoluções francesa e americana estavam preenchidas e baseadas no ideário iluminista, que pregava o racionalismo e o humanismo, sendo o homem, o *demos*, o único detentor *dokratos*, poder político. Nessa linha, vemos os contratualistas Rousseau e Locke, justificando racionalmente a democracia e depositando nos homens, pactuados entre si, a origem do poder.

Nesse sentido, o Poder é atribuído ao Parlamento composto por cidadãos eleitos, representantes do povo. Eles seriam os responsáveis por canalizar a vontade de seus representados e, coletivamente, tutelarem o bem-comum. Não era mais possível a democracia direta como se via na Grécia, em razão dos contingentes populacionais alcançados e a diversificação econômica, que impedia a dedicação exclusiva aos negócios públicos.

Vê-se, portanto, que a representação tem papel central na retomada da democracia e constitui elemento essencial para o que hoje se conceitua democrático. A representação é a responsável por legitimar o processo político e garantir o atendimento aos interesses daqueles eleitores. É, assim, o instrumento para viabilizar a participação popular nas decisões do governo, transmitindo suas vontades, interesses e direitos para que sejam acolhidos e executados pelo Estado.

Assim, representantes e representados estão associados através do pleito eleitoral, razão pela qual os partidos políticos entram em destaque. Os parlamentares, logo, refletirão a composição dos eleitores, de acordo com suas preferências políticas e interesses, isto é, seguindo, a grosso modo, as classes sociais. Houve tempo, especialmente na Inglaterra, por exemplo, em que o parlamento se dividia entre a burguesia emergente e a nobreza decadente, ou entre a burguesia industrial e a aristocracia rural, cada um deles organizado em um partido ou grupo político. Ademais, no século XX, a expansão do sufrágio para as classes mais baixas e para as mulheres foi interpretada como fator de crise política, mas a democracia representativa foi capaz de absorver essas demandas através do surgimento de novos partidos e a inserção de toda uma classe social no sistema político (PEREIRA, 2010). Mais adiante, em tempos de Guerra Fria, as eleições analisavam as composições políticas entre aqueles partidos ocidentais, capitalistas e liberais, contra os partidos à esquerda, sociais-democratas e conviventes com a União Soviética.

O quadro que se desenha parece coerente. Assemelha existir uma correspondência política para as variadas classes e demandas sociais: partidos dos trabalhadores, dos industriais, da classe média urbana. A representação política, assim, reflete a sociedade e enseja a legitimidade do sistema político, sendo, dessa forma, o *modus operandi* democrático (PEREIRA, 2010). Nesse momento, o Estado (Social, ou Providência) atuava conciliando os interesses presentes na sociedade porque, de um lado, respondia aos desejos populares de direitos sociais (seguridade social, educação básica, saúde) ao mesmo tempo em que procurava garantir o capitalismo e assegurar o crescimento e a estabilidade da economia, o que vinha sendo pugnado pelos industriais desde a crise de 1929 (BATISTA JÚNIOR, 2015).

Esse paradigma de Estado – atuante, articulado na sociedade civil e baseado nos partidos políticos – declinou porque não foi economicamente capaz de sustentar as prestações públicas acima citadas, as quais escoravam sua legitimidade política. As razões econômicas deste declínio serão expostas no Capítulo 3, quando se tratará dos modelos de administração pública envolvidos no contexto.

Do ponto de vista político, a queda deste Estado Social foi causada pela crítica sistêmica à democracia representativa e aos partidos políticos, que, por sua vez, ocasionou uma crise de representatividade nas democracias ocidentais.

Essas crises globais podem ser entendidas sob o viés da “complexificação social”. Nessa visão, observa-se a multiplicação de relevantes atores sociais que interagem entre si e com o Estado, o que embaraça as relações entre Estado e sociedade civil, principalmente porque o governo não está preparado para estas interações e operava (ou opera?) de acordo com as configurações anteriores. Nas palavras de Dror (2001), “Societies are unprepared; Governance is unequipped”<sup>1</sup>.

O quadro de complexificação se agrava quando se observa que as relações políticas e sociais não mais obedecem às fronteiras nacionais, mas, antes, ganham primordialidade as relações internacionais. Dessa feita, os governos têm de lidar com os novos atores internos e externos, dentro de uma perspectiva globalizada e dinamizada pela rapidez das comunicações na Era do Conhecimento.<sup>2</sup>

Entram em cena atores sociais que antes não existiam ou não tinham relevância global como agora têm. É a vez das Organizações Não Governamentais (ONG), das associações, fundações e empresas transnacionais, cada uma delas interagindo e demandando do Estado algo de seu interesse.

a whole new set of civil society organizations, particularly social accountability organizations forming complex social networks, emerged at the national and international levels. Political advocacy or social accountability became a new reality, responding to the increasing complexity of the political system and to the presence of a reasonable number of citizens ready to participate in civil society organizations. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 140)

Nesse contexto, vemos ONGs internacionais como Greenpeace e Anistia Internacional que criam redes políticas em todo o mundo. Tornam-se presentes criando demandas temáticas aos governos, como a revisão da legislação ambiental, a proibição da caça predatória, ou a redução da mortalidade por armas de fogo e a desmilitarização das polícias. São, portanto, demandas específicas que se multiplicam junto com os atores que as fazem, especialmente num contexto globalizado.

Batista Júnior (2015, p. 368 e ss.) comenta as pretensões de reformistas como Luiz Carlos Bresser para as ONGs. Nessa construção, essas entidades do terceiros setor também tenderiam a exercer funções típicas do Estado, como a prestação de serviços sociais, de forma

<sup>1</sup> Em tradução livre: “as sociedades estão despreparadas, e a governança desequipada.”

<sup>2</sup> Nesse sentido, BATISTA JÚNIOR, 2015, *passim*.

<sup>3</sup> Análise e avaliação de políticas públicas

<sup>4</sup> O autor, inclusive, identifica as duas estratégias dizendo que o *marketization* consiste na contratualização das

que elas suprissem os déficits deixados pelo Estado. As “entidades privadas de utilidade pública” justamente por terem esse tipo de prestação, fariam jus a financiamentos e incentivos estatais.

O sociólogo Anthony Giddens reitera a argumentação procedida por Ulrich Beck (1992), que nomeia este quadro de “subpolítica”. Nessa visão, a política migra dos parlamentos para grupos de pressão descentralizados e unidirecionados na sociedade. E completa:

Os novos movimentos, grupos e ONGs são portanto capazes de flectir seus músculos na cena mundial e até sociedades anônimas globais tem de tomar conhecimento deles. Beck compara “a imobilidade do aparato do governo” com a “mobilidade de todos os níveis possíveis da sociedade” e a “exaustão da política”. Grupos de iniciativas de cidadãos, ele afirma, tomaram o poder unilateralmente, sem esperar pelos políticos. (GIDDENS, 1999, p. 59)

De outro lado da análise contextual, a sociedade civil e as classes sociais também estavam em constante mudança. Como se ensaiou acima, no século XX e na presença do Estado Social, as classes sociais se organizam de acordo com a atividade econômica desempenhada ficando, assim, dividida entre a burguesia industrial, os profissionais liberais de classe média, e os trabalhadores. E essas clivagens sociais repercutiam na composição dos partidos políticos. Assim, a classe mais alta se orientava a votar em partidos cujo projeto global para o governo atendia a seus interesses e cujos candidatos integravam sua classe.

Mais adiante, percebe-se que a organização política dos partidos e das demandas sociais não mais refletem as composições sociais. Em primeiro lugar, pelo aparecimento da “subpolítica” que narra Ulrich Beck. Depois, porque houve diversificação dentro das próprias classes sociais. Nasceram, aí, ramificações sociais que se organizam segundo eixos temáticos transversais que extrapolam as classes sociais.

Um exemplo desse fenômeno é a ascendência de movimentos ambientalistas, cujos membros estão imiscuídos nas classes sociais, sem se distinguirem, ao mesmo em que estão presentes em todas elas. Formam, assim, um corte vertical nas classes sociais. Todavia, esses indivíduos ambientalistas, ainda que coesos nessa matéria, poderão divergir em outros assuntos o que ramifica ainda mais as classes sociais e as opções políticas envolvidas nas relações Estado-Sociedade.

A correlação entre classes sociais e partidos políticos fica, nesses termos, impossibilitada. Tendencialmente, não mais se votará em um mesmo partido para todas as questões políticas, nem uma mesma classe será homogênea em suas opções. Os votos, nesse momento, pulverizam-se. Essa diversificação social faz com que os eleitores não votem segundo “*standards* seguros e globais [...]”, como eram os projetos dos partidos do século XX,



mas votem de acordo com a “[...] identificação temática, ou seja, através da delimitação e da valorização de determinados assuntos” (PEREIRA, 2010, p. 122).

Consolida PEREIRA:

Tal fenômeno, cunhado pela doutrina de “issue voting” gera um efeito desestabilizador, uma *social cleavage*, para os atores representativos tradicionais (partidos políticos e representantes), na medida em que esses perdem bases estáveis de sustentação e se vêem imersos no caldo de problemas sociais, econômicos, culturais, ecológicos, de gênero etc. A maior dificuldade está em que tais *issues* não guardam necessariamente vínculos ideológicos ou programáticos entre si, são muitas vezes auto-excludentes ou, ao menos, conflituosos [...] (PEREIRA, 2010, p. 123).

Segue-se a linha argumentativa de PEREIRA (2010), para constatar que a democracia representativa caiu na “penumbra” devido à *quebra global de confiança* dos cidadãos nos governos. É um “estado genérico de descrédito quanto à capacidade das instituições e dos agentes políticos tradicionais de agir de modo funcionalmente adequado”.

Visto de outra forma, particularmente mais enquadrada no presente trabalho, é a crise de um modelo de “governança” através dos partidos e dos atores políticos clássicos. Não mais se consegue levar adiante um projeto propositivo para sociedade mediante esses agentes, devido à complexificação social explanada, e à emergência da subpolítica.

## 2.2) Conceituação de Governança

Uma política pública não pode ser mais construída exclusivamente pelos chefes partidários. Antes, ela depende dos influxos e das demandas que vêm da sociedade civil não mediada pelos partidos, mas pelas inúmeras entidades do terceiro setor que interagem com o governo.

Nesse panorama de complexificação social, o Estado deve arquitetar alternativas para reverter quebra de confiança e reafirmar sua legitimidade perante a sociedade civil. É nesse contexto que nascem e se justificam as conceituações sobre a governança e a accountability.

Nesse sentido, a governança pode ser entendida como o exercício do poder de uma forma abrangente, incluindo o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, formulado de acordo com as exigências da pós-modernidade (MAGALHÃES, 2011). Ou, ainda, na formulação de GONÇALVES (2005, p. 1), “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda ‘a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções’”.

Essa reformulação da forma de exercício do poder diante da existência da subpolítica, conforme aduzida, indica a necessidade da governança ser um “processo contínuo

através do qual conflitos ou interesses diversos podem ser acomodados e ações cooperativas devem ser tomadas” (MAGALHÃES, 2011, p. 16). Um projeto de governança terá de lidar com as infindáveis redes de interação que o Estado detém com a Sociedade e de trazer essas redes para dentro dos processos decisórios.

No mesmo sentido vê-se o posicionamento de Loffer carregado por LINCZUK(2012, p. 97), para quem a governança é:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Eli Diniz (1996, p. 13) reitera o papel da governança entre o Estado e a Sociedade Civil:

*Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

Na literatura internacional, da mesma forma, também se encontra essa linha de pensamento. KOOIMAN (2008), molda o conceito de “governança interativa”, que parte da premissa de que as sociedades são governadas por uma combinação de esforços e é nessa combinação que reside a resposta governamental diante de uma sociedade com “sempre crescente diversidade, dinâmica e complexidade” (KOOIMAN, 2008, p. 1). O autor, se referindo a trabalho de 2005 de sua autoria, conceitua Governança interativa como:

The whole of interactions taken to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable and control them (KOOIMAN, 2008, p. 1)

KOOIMAN vê, portanto, na governança a saída para as dificuldades apresentadas pela “complexificação social” e reitera o posicionamento sobre a governança enquanto a articulação dessas interações sociais.

A conceituação que se faz de *governança*, todavia, não é consensual dentro da literatura (cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014; MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; GONÇALVES, 2005). É nessa razão que KOOIMAN (2008) assevera que o termo se tornou uma “frase pronta” (*catchword*), clichê, indistintamente usada nas ciências sociais e na política de todo o mundo, ainda que possa assumir conteúdos que variam para cada utilizador.

Continua o autor dizendo que a governança pode ser identificada como enfraquecimento das funções do Estado, dentro de uma perspectiva normativa. Ou de uma perspectiva analítica, pode ser vista como *networks*, governança em situações locais, ou globais, cujo exemplo é a Europa (KOOIMAN, 2008).

No mesmo sentido, para Rhodes (1996) citado por MAGALHÃES (2011), o conceito tem sido usado, pelo menos, em seis sentidos: Estado Mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança (aliança entre NGP e democracia liberal), sistema sócio-cibernético (interdependência de atores sociais), redes auto-organizáveis que desenvolvem sua própria política.

O Tribunal de Contas da União (2014) publicou referencial básico da governança aplicada aos órgãos públicos brasileiros. Nele, destaca que além de existirem diversos conceitos para governança, existem também várias perspectivas de análise. São quatro as perspectivas: “Sociedade e Estado”, “Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas”, “Órgãos e entidades” e “Atividades intraorganizacionais”.

A primeira perspectiva traduz a ideia de governança como a maneira pela qual a autoridade do Estado é exercida sobre a Sociedade. Indica, assim, as instituições utilizadas para a escolha de representantes, os processos de monitoramento do comportamento governamental e a possibilidade de exercer o accountability, nos termos em que se verá mais adiante, especialmente quanto à responsabilização. Já a perspectiva federativa tem enfoque mais administrativo, tratando da coordenação de relações entre os entes federados, sua função de auxiliar na divisão do poder e sua capacidade de implementar políticas públicas em conjunto. Para os órgãos e entidades, a governança significa a otimização da atuação dessas organizações, sempre alinhadas com o interesse público e focadas na satisfação do usuário do serviço público. Ligado a esse último sentido, a governança intraorganizacional significa a maneira pela qual os recursos de uma organização são distribuídos, segundo seus objetivos e suas atividades. Por exemplo, é nesse sentido a governança de pessoal, de informação e tecnologia e de orçamentos.

As perspectivas não são auto-excludentes, mas, em verdade, são complementares e se integram na formação de um todo complexo da atuação estatal. “Assim, as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 25). Isso retoma a conceituação ensaiada acima, de forma que a consecução de objetivos públicos seja coordenada entre os órgãos do Estado.

Todavia, extrapola as pretensões acadêmicas e o corte metodológico deste trabalho a busca por um conceito unificado de Governança. O conceito é útil na medida em que traz à baila a necessidade dos governos se adequarem às novas perspectivas sociais e os processos políticos em curso. A busca pelo conceito preciso, porém, seria infértil neste trabalho.

A literatura também é vasta e imprecisa ao identificar os princípios da governança pública (cf. LINCZUK, 2012). Não se encontra um quadro perfeito e estável para o estabelecimento de números fechados sobre quais são os princípios da governança. O entendimento sobre eles varia na medida em que evolui o interesse da academia sobre o tema e a superação de problemas concretos através da inovação. No mesmo sentido, a busca, neste trabalho, é de delinear alguma consistência e concordância entre os autores referenciais, sempre focado no resultado útil ao presente recorte metodológico.

Como já se comentou, o conceito de governança nasce dentro do setor privado, enquanto governança *corporativa*. Posteriormente ele foi adaptado ao setor público, com destaque especial para a IFAC – International Federation of Accountants (2013), cujos esforços foram significativos e assim são reconhecidos (MARQUES, 2007, MATIAS-PEREIRA, 2010).

O empenho da IFAC na adaptação do conceito entre a seara privada e a pública levou ao estabelecimento de princípios para a governança e encontra convergência e concordância na literatura levantada. Seriam princípios: Integridade (*integrity*), *Accountability* e Transparência(*openness*) (IFAC, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Destaca-se também os empreendimentos do TCU (2014), ao lado do Banco Mundial (2007), para entender como princípios: Legitimidade, Equidade, Eficiência, Probidade, Transparência e *Accountability*.

LINCZUK (2012) deteve-se na mesma dificuldade aqui apresentada para encontrar convergência entre os autores sobre os princípios relevantes para a governança pública. Em um trabalho de análise da literatura, conclui que encontrou alguma concordância sobre os princípios de *Accountability*, Transparência, Integridade e Equidade.

No mesmo sentido, crê-se que é possível aventar uma lista não-exaustiva de princípios da governança pública, mantendo a consistência científica e a utilidade para a Transição de Governos, que é o objeto principal. Vê-se, portanto, como princípios a *Legitimidade*, a *Eficiência*, a *Accountability* e a *Transparência*. Eles serão analisados a fim de demonstrar seu conteúdo e sua coerência com os modelos acima ditos.

A *Legitimidade* muito além de ser um princípio, é também um pressuposto da governança. Porque falar de governança pública envolve lidar com o Estado, cujo Poder

Público não pode ser exercido pela governança – ou seja, democraticamente – se não for legítimo. Um governo que não é democrático não poderá exercer a governança, justamente porque não é legítimo. Todavia, nem todo governo legítimo aplica a governança. O que torna o governo legítimo, porém, sempre foi e sempre será alvo de disputas, desde Platão até a atualidade, não só na filosofia, bem como na Ciência Política e no Direito (SOARES, 1997; PEREIRA, 2010; BARROSO, 2012, ARATO, 2002).

Sobre a legitimidade, escreve o TCU:

Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 49-50)

Dessa forma, a legitimidade é pertinente a todo o Estado, enquanto detentor do Poder Político e não exclusivamente à governança enquanto forma de exercício desse poder. Deve permear toda a atividade estatal, ainda que isso não se confunda com a legalidade das ações, como foi ressaltado.

Em ensaio de Joaquim Carlos SALGADO (1998), encontra-se lição sobre a legitimidade do Estado de Direito após as revoluções liberais do séc. XVIII. Assevera o autor que legitimidade se dá em três vias, pela origem, pela técnica e pela finalidade do poder.

A origem, continua SALGADO, é na democracia. “A origem legítima do poder não está em um ser transcendente ao homem, mas nele mesmo, na vontade do povo” (SALGADO, 1998, p. 7), que a exerce mediante procedimentos como o voto popular, as regras de decisão majoritárias sem que se perca de vista o respeito às minorias (MEDAUAR, 2014b). Disso, percebe-se a necessidade da formação dos governos a partir do método democrático das eleições. Serão justamente esses governantes eleitos os responsáveis por dirigir a Administração Pública e coordenar a governança.

A técnica para o exercício desse poder legítimo deve estar baseada na *legalidade*, entendida na correlação entre o Poder e o Direito. O poder – democrático – ao criar o Direito também faz dele democrático e vincula a atuação da Administração a ele e, assim, à democracia. “O ato de autoridade [administrativo] vale segundo a legalidade, a sua conformação com a lei, o que liga toda a execução da lei à origem, isto é, à legitimidade.” (SALGADO, 1998, p. 8). Nesse ponto, avalia-se a organização e a estrutura jurídica arquitetada para a execução do poder, de forma que o poder só é legitimamente exercido se coerente com o Direito.

A finalidade do Poder, na concepção de Salgado, é a consecução de direitos fundamentais. Neles, se incluem os direitos individuais como propriedade, segurança jurídica e liberdade de expressão, os direitos sociais a saúde, a educação, ao lazer, e os direitos fraternais, como o direito ao patrimônio histórico, ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico (HORTA, 2011). Nesse sentido, a atuação do Estado não pode se dar ao léu dos direitos fundamentais previstos na Constituição, da mesma forma como deve se orientar para a concretização desses direitos.

A respeito da legitimidade, também parece se incluir a idéia de atendimento do interesse público. Isso se inclui na perspectiva tríplice levantada, porque o uso da Administração Pública para fins privados ou em desacordo com a potencialização do interesse público será um aviltamento à democracia, à legalidade ou aos direitos fundamentais. Ainda assim, não se pode recorrer à máxima totalitária de supremacia do interesse público sobre o privado, como anota MEDAUAR (2014), porque poderia infringir seriamente os direitos individuais.

O princípio da legalidade, tomado dessa perspectiva, pode incluir outros dois princípios levantados nas classificações acima, quais sejam, da equidade e da integridade (ou da probidade).

Sobre a equidade, é a ideia de tratar todos os cidadãos com a mesma medida, oferecendo a desigualdade aos desiguais para que sejam alavancados à igualdade e, de outro lado, a proibição de preconceitos e discriminações. Vê-se que a equidade ela mesma é um direito fundamental previsto na Constituição e o seu desrespeito leva à ilegitimidade do poder.

De outro lado, a integridade e a probidade estão relacionadas com a conduta ética dos servidores administrativos. “A aplicação do princípio da integridade na administração pública requer a promoção e elevação de um padrão ético na organização” (LINCZUK, 2012, p. 104), de forma que a ausência da conduta ética perverte o sentido democrático do poder, na medida em que não reflete os anseios populares e desvirtua a finalidade do poder, para outros fins que não o público. A atual situação brasileira confirma os questionamentos sobre a legitimidade diante de condutas antiéticas presentes na administração pública.

De outro lado, quanto ao princípio da eficiência para a governança pública, o conceito de eficiência já é conhecido e trabalhado nas ciências econômicas desde longa data e pode ser sumarizado na idéia de produzir mais com menor aporte de recursos. (BATISTA JÚNIOR, 2012). O conceito, porém, é relativamente novo no campo das ciências jurídicas na administração pública e tem seu aparecimento ligado às reformas administrativas dos anos 1980 e 1990. Essas reformas se dão no bojo do ideário do *New Pulic Management*, que leva a

eficiência como baluarte. Esses temas da gestão pública estão descritos no capítulo seguinte deste trabalho, para onde se remete o leitor.

Dentro de uma perspectiva estatal, o princípio da eficiência toma novos rumos que levam-no a necessidade de coexistência com outros princípios dentro da governança e dentro da Administração Pública como um todo. Anota o referencial do TCU sobre governança que eficiência é “fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50). Isto é, a eficiência não impera sozinha na condução das atividades governamentais, mas deve se adequar a outros princípios igualmente válidos. Da mesma forma, a eficiência não pode sobrepor (nem ficar a mercê) a legalidade e as garantias legais contra o arbítrio da Administração Pública. Devem, sim, ser conciliados, segundo MEDAUAR (2014).

Essa visão “integracionista” entre o princípio da eficiência e demais elementos e princípios aplicáveis à governança e à administração pública também leva à reflexão sobre a eficiência e a legitimidade. Ora, se o Estado se legitima pela sua origem democrática, pelo método da legalidade e pela finalidade da concretização de direitos, é de se entender que será mais legítimo o Estado, quanto mais atendidos forem esses elementos, e quanto melhor e mais eficiente for a atividade da Administração Pública.

A busca pela eficiência administrativa não se dá num vácuo político e jurídico, mas antes deve estar consciente de seu papel dentro de um contexto global do Estado e da governança. Papel esse de otimizar as atividades estatais na consecução do interesse público.

Mais explícito é Batista Júnior:

A AP [Administração Pública] se vincula necessariamente à persecução do bem comum, devendo fazer prevalecer o arranjo otimizado de interesses públicos (princípio da supremacia do interesse público). Para tanto, deve atuar de forma eficiente, sob pena de não se ajustar firmemente à necessária prossecução do bem comum. Isto quer dizer que uma atuação ineficiente deixa parcela das necessidades públicas não atendidas, embora com meios escassos disponíveis, ou seja, pelo menos por essa parcela, o bem comum não é atendido (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 107).

Mais especificamente dentro do viés de governança que se trabalhou também se aplica o princípio da eficiência. Uma vez que se admite que a administração pública tem objetivos e interesses a atingir e diante da necessidade da governança coordenar os vários atores políticos com quem interage e trabalhar através das diversas formas de atuação do Estado, também se percebe que a governança deve isso tudo fazer e fazê-lo da forma mais eficiente possível. Nas linhas da IFAC:

The public sector achieves its intended outcomes by providing a mixture of legal, regulatory, and practical interventions. Determining the right mix of interventions is

a critically important strategic choice that governing bodies of public sector entities have to make in order to ensure they achieve their intended outcomes. (IFAC, 2013, p. 24)

Em outras palavras, é dizer que a maneira através da qual a governança dispõe os instrumentos estatais na persecução de objetivos públicos determina seriamente os resultados obtidos. A eficiência está justamente no uso desses meios, sobre como a governança arquitetará a coordenação entre os entes sociais e as intervenções legais, regulatórias e práticas. Ela depende, assim, de um alto nível experiência, compromisso e *know-how* por parte dos administradores e governantes envolvidos (MARQUES, 2007).

Resta ainda a esta exposição, as temáticas da *transparência* e do *accountability*. Esses conceitos que, embora sejam princípios da governança, muito isso extrapolam, na medida em que representam desafios a todo o Poder Público e à governança isoladamente considerada. Isto é, além de serem princípios – aquilo que está no início e orienta a governança – eles também se constituem como dificuldades a serem ultrapassadas. Além disso, são temáticas de primeiro relevo para as considerações sobre Transição de Governos. Tendo isso em vista, esses conceitos terão tratamento expositivo mais extenso, a começar pela transparência.

A transparência, tomada como princípio da governança pública e herdada da governança corporativa, é majoritariamente relacionada com o fluxo informacional envolvido no processo decisório e com seus agentes. Assim, é a idéia de oferecer aos *stakeholders* as informações necessárias ao processo de tomada de decisões, bem como garantir a sua confiabilidade.

Marques conceitua precisamente:

A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos stakeholders a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua actividade. Sendo aberta, através de significativos encontros com os stakeholders, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais atempadas e efectivas. (MARQUES, 2007, p. 19-20)

No mesmo sentido dirá Matias-Pereira (2012, p. 118), que a transparência é necessária para “assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham”.

A expressão *Stakeholder*, se traduzida exatamente, significa “portador de apostas” como quem, em um jogo de cartas, detém quantias e pode participar e interferir no jogo. Na seara da governança corporativa, indica a posição dos sócios e dos gerentes, por exemplo.



Dentro do presente contexto, *stakeholder* se refere àqueles atores políticos e sociais que interagem com as organizações públicas e participam do processo decisório ou nele influem.

Isso significa que os governos empenhados na governança adotem canais de comunicação com esses *stakeholders*, a dizer as múltiplas ONGs, associações, empresas com quem o Estado interage na implementação de suas políticas. Também terão que estabelecer institutos nos processos decisórios a fim de que esses agentes possam participar dos debates públicos sobre as temáticas que lhes são afeitas e possam influenciar no processo decisório, quando ele mesmo não integrar.

Esses canais de comunicação podem existir em dois sentidos, *a grosso modo*. Primeiro, nas situações em que a transparência será *ativa*, isto é., quando o próprio órgão público trabalha a reunião, sistematização e publicização da informação pública. É um posicionamento pró-ativo do órgão, possivelmente consciente “do dever de transparência”, de que fala a IFAC (2013). De outra via, nem pior nem mutuamente excludente, a transparência *passiva*, quando o órgão é instado a fornecer informações a pedido de algum cidadão ou entidade.

A título exemplificativo, veja-se o caso de um Conselho de Saúde, presente nos Estados e Municípios brasileiro. Ele é composto por usuários do Sistema Único de Saúde, integrantes do governo, trabalhadores da área da saúde e prestadores de serviço públicos ou privados. Ora, é necessário que os órgãos dessa temática estejam preparados a divulgar informações relevantes para toda a sociedade, em especial para esses integrantes que participam do conselho. A transparência atua no processo decisório para seja o melhor alimentado possível e as decisões tomadas em seu seio reflitam a realidade estadual ou municipal, ao invés de se guiarem por fatos errôneos. É necessária, portanto, a *transparência* para que os atores políticos confiem no procedimento e na decisão tomada.

O entendimento do princípio da transparência nesse sentido é consoante o contexto político do século XXI. Como preleciona Kerr Pinheiro (2012, p. 63), a política de informação se “transforma pelas sucessivas metamorfoses do Estado” Nesta “mais recente metamorfose” – na qual a sociedade ganhou maior relevo e participação nas instâncias decisórias públicas, principalmente através de entidades do terceiro setor, donde se exigiu a governança – observa-se que esse conteúdo do princípio da transparência encontra-se bem adaptado às realidades e às necessidades políticas do tempo presente. Diante da existência de inúmeras redes comunicacionais e interativas entre sociedade e Estado, e sabendo que o este age em prol daquela, o princípio da transparência deve orientar as ações dos órgãos públicos,

incentivando a *transparência informacional* (JARDIM, s.d.) e garantindo a confiança desses atores políticos no processo decisório.

Existe, ainda, outra vertente da governança corporativa que se importa para a governança pública, ligada ao problema de agência e a relação Agente-Principal.

No seio empresarial, a transparência se torna uma necessidade quando tem lugar o “problema de agência”, como denomina a literatura especializada. Ocorre que, tradicionalmente, a gestão de uma empresa fica a cargo dos seus sócios, isto é, o patrimônio é gerido exatamente por quem o constituiu. Justamente por terem investido quantias naquele empreendimento é que os sócios são os maiores interessados em seu sucesso, e nesse sentido gerenciam-no. Todavia, as novas possibilidades tecnológicas ligadas ao avanço do mercado financeiro fizeram com que essa relação entre gerência e propriedade se desfizesse. Através do mercado de capitais e das bolsas de valores, percebeu-se a multiplicação de investimentos, de sorte que os proprietários têm patrimônio aplicado em diversas empresas, não podendo, assim, participar integralmente da gestão de todas elas; bem como se observou a multiplicação de investidores, tendo uma única companhia milhares de investidores. Dessa maneira, a alternativa globalmente encontrada foi de “terceirizar” a gestão das empresas, cabendo-a, portanto, a administradores especializados e dedicados *fulltime* a essa atividade.

Essa solução permitiu o desenvolvimento do mercado financeiro, muito embora tenha sido a raiz do “problema de agência”. Haja vista que o investidor aportou quantias de dinheiro em uma empresa, ele se interessa pelo seu melhor resultado, ainda que não participe diretamente de sua gestão. E, uma vez que o administrador não necessariamente aporta dinheiro para a empresa, passa-se a questionar se ele não estaria gerindo-a em causa própria e em detrimento dos investidores. Dá-se luz, portanto, ao problema de agência, situação na qual o administrador não visa o sucesso da empresa, mas o seu próprio interesse.

Nesse sentido, a governança corporativa e a transparência surgem como imperativos ao gestor para que ele mostre quais as atitudes tomadas e os resultados obtidos a fim de demonstrar que tem agido em prol da empresa, ainda que contrário ao seu próprio interesse. O administrador, se gerisse coisa própria, não deveria transparência à ninguém, mas o presente caso é exatamente reverso: gere coisa alheia, logo deve ser transparente (MARQUES, 2007).

A relação que se cria pelo afastamento entre propriedade e gestão é da natureza Agente-Principal. De um lado se tem o Agente – o administrador –, aquele com primária capacidade de agir e contratado para essa finalidade, mas sua atuação deve ser sempre no interesse do Principal – o sócio – o contratante da relação e que tem interesse no êxito da

atividade, especialmente porque detém investimento. O dever que surge para o agente é óbvio ao bom-senso, qual seja, que deve sempre agir em prol do Principal.

O problema de agência tem lugar justamente no desvirtuamento da atuação do Agente e na inversão da relação, de forma que o agente se serve do principal. Um exemplo claro para essa situação é de quando um interessado em comprar imóveis contrata um corretor imobiliário e este último adquire um imóvel cujas características não atendem ao desejado, mas cujo percentual de comissão é maior.

A reflexão indica que, na seara pública, a natureza da relação entre os representantes e representados é exatamente entre Agente e Principal. Os representantes, enquanto agentes da vontade popular, administram o Estado, cuja função é atender aos interesses de seus “investidores”, os cidadãos. Não podem, assim, os representantes tomarem frente do Estado para reverter suas funções em prol de seu interesse. Da mesma forma, por não estarem administrando algo que é seu, mas que tem de atender ao interesse público, os governantes têm o dever de serem transparente a respeito de suas atividades.

Se o governo existe e age em prol do bem comum e do interesse público, logo existirá a exigência sobre sua transparência, porque não age nem em nome nem em benefício próprio. No documento da IFAC que traça diretrizes da governança pública, a questão fica assim disposta:

To demonstrate that they are acting in the public interest at all times and to maintain public trust and confidence, public sector entities should be as open as possible about all their decisions, actions, plans, resource use, forecasts, outputs, and outcomes. Ideally, this commitment should be documented through a formal policy on openness of information. (IFAC, 2013, p. 17)

Nesse sentido, a transparência também cumpre um papel na justificação das políticas públicas adotadas, sendo, assim, um instrumento da gestão. Os governantes, após terem se detido sobre algum problema social devem apresentar e adotar as políticas públicas necessárias para reverter-lo, mas a solução nem sempre é exata e havendo divergências sobre a orientação tomada pelo governo, os representantes devem se submeter ao debate público e ser transparentes a fim de explicar a estratégia assumida. A transparência, assim, deve ser usada para justificar a atuação do governo, garantindo a sua legitimidade e sua coalização política em torno dos objetivos públicos.

### **2.3) Governança Informacional**

Outra perspectiva mais ampla e abrangente que se pode fazer sobre a transparência dentro da governança pública, parte de um pressuposto – tanto fático quanto teórico – segundo o qual os cidadãos têm o direito fundamental à informação e à transparência pública:

Um dos indicadores da cidadania a partir da segunda metade do século XX, o direito à informação consolida-se de formas distintas em diversas experiências históricas. A ideia de direito à informação governamental encontra-se no cerne dessas realidades. Em todas elas, os regimes jurídicos e administrativos que norteiam as relações entre Estado e Sociedade definem, em graus variados, agências, agentes, políticas, estruturas e discursos informacionais. (JARDIM, s.d., p. 2)

Sendo um direito, a ser exercido individual, política ou socialmente, ele passa a exigir a transparência informacional de todos os órgãos e setores do Estado, não limitando-se àqueles momentos decisórios. Isto é, o cidadão pode requerer (e obter) informações sobre um processo decisório de que não participa, bem como requerer informações quaisquer sobre servidores públicos, seu desempenho, ou, ainda, os resultados gerais daquele órgão. Tudo isso a título individual, sem lastro em sua confiança no processo decisório, mas baseado no seu direito informacional.

Nesse sentido, “a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 8).

Nesse ponto, reconecte-se com a legitimidade explanada. O Estado, não agindo em nome próprio nem em nome de um rei, mas em prol do interesse público, deve-se orientar para sua finalidade de concretizar direitos fundamentais, de acordo com o método da legalidade. Assim, o Estado deve ser transparente para demonstrar que têm trabalhado para o bem público e para a efetivação dos direitos fundamentais, inclusive o informacional. A transparência, portanto, é fonte para a legitimidade.

Ressalve-se, contudo, que a IFAC (2013) concede relevo à ideia de que a transparência é importante para a persecução do bem público, sendo necessária, também, o envolvimento do cidadão individual no governo.

É de se destacar a concepção de *open data government*, segundo a qual o governo deve manter os seus dados em um sistema aberto, de forma que os cidadãos, individualmente, não dependem do governo para terem acesso a elas. Isso exige, segundo SILVA (2010) e MENDEL (2009), uma mudança cultural no seio do Estado e da burocracia, para que os servidores entendam o seu papel na publicidade das informações e adotem posturas mais transparentes modificando, assim, as instituições.

Na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas. O direito a informação depende, em última análise, da mudança desta cultura já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos, mesmo com as legislações as mais progressistas. Em vez disso, o sucesso, a longo prazo, depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. (MENDEL, 2009, 35)

Destaca SILVA (2010, p. 22) que a abertura das informações governamentais favorece a sua interpretação e recontextualização por parte da sociedade civil para que, re combinadas, as informações ganhem valor e possam ser reaplicadas. Está nesse sentido também GOMEZ (2002), conforme será verificado nas páginas que seguem.

Diante da necessidade de estabelecer um governo aberto, da imperatividade do direito fundamental à informação e de sua importância para a legitimidade, o Estado deve arquitetar uma estrutura em seu interior que dê atenção a essas demandas. Será, portanto, uma nova *forma de organizar o exercício do poder* frente a essas novas demandas e frente ao contexto político-social (GOMEZ, 2002).

A *governança informacional* será responsável por atender a transparência nas duas vias que se expõem. Na primeira, terá de apresentar métodos e canais de informação que ofereçam confiança para que os atores sociais participem do jogo político e dos processos decisórios. Na segunda, terá de proporcionar estrutura organizacional que permita o exercício frente ao Estado de seu direito à informação em si mesmo considerado, independentemente do processo político-decisório.

Toby Mendel (2009), no seio da UNESCO, produziu um dossiê sobre o direito à informação em perspectiva comparada e nele prevê um conjunto de princípios e padrões que devem embasar a política de informações. Essas ideias se aplicam muito bem a presente concepção dual de governança informacional.

O autor dispõe de nove princípios ou padrões: divulgação máxima, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, abrangência limitada das exceções, procedimentos que facilitem o acesso, custos, reuniões abertas, divulgação têm precedência e proteção para denunciante.

O primeiro princípio, da divulgação máxima, implica que deve ser ampliada e maximizada a cobertura do direito de informação, tanto em relação ao espectro de informações que podem ser requisitadas, quanto a quem pode requisitá-las (MENDEL, 2009). Isto é, idealmente, que todos os cidadãos podem exigir de todos os órgãos públicos todas as informações que esses dispõem, respeitando as categorias de sigilo, existentes em função de questões políticas, econômicas ou de defesa nacional.

Reiterando o que já exposto, a informação em poder dos órgãos estatais não é propriamente sua, mas é pública, razão pela qual a regra deve ser a da divulgação máxima, e o segredo a exceção. Essas exceções variarão de acordo com a legislação de cada país, mas, via de regra, dirigem-se a resguardar informações pessoais, questões políticas de alto relevo ou de segurança nacional. O princípio da *abrangência limitada das exceções* surge enquanto extensão da *divulgação máxima*, justamente pela ideia de que o Estado tem a *obrigação de publicar* aquilo que não lhe pertence exclusivamente. Neste momento, o princípio “envolve a presunção de que toda informação sob o controle de órgãos públicos deve estar sujeita à divulgação e esta presunção somente poderá ser afastada quando houver risco prevalente de lesão a um interesse público ou privado legítimo” (MENDEL, 2009, p. 31). Assim, o princípio da divulgação máxima assemelha comportar duas extensões ou subprincípios: a *abrangência limitada das exceções* e a *obrigação de publicar*.

O segredo das informações governamentais deve estar embasado em critérios jurídicos e políticos que fundamentem a exceção a regra da publicidade. Mister recordar que existem outros princípios e interesses públicos que devem ser respeitados pela governança dentro da estrutura da Administração Pública. O princípio da transparência deve coadunar com o direito a intimidade dos cidadãos, bem como com interesses da segurança nacional, por exemplo.

O autor, alicerçado no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, disserta sobre um teste tripartite para avaliar as exceções a transparência. Em primeiro lugar, as informações precisam ser relativas a um objetivo legítimo previsto em lei – segundo – e precisam causar-lhe danos substanciais que, por fim, precisam ser maiores do que o interesse público em obter as informações (MENDEL, 2009, p. 37).

De outro lado, o (sub)princípio da *obrigação de publicar* retorna à ideia da *transparência ativa*. Os órgãos públicos, independentemente de imposição ou requisição popular, tomam frente na divulgação das informações, em alguma medida cientes de seu dever.

Caso não ocorra a transparência ativa, terá lugar a transparência passiva que também se encontra sob o preceito da divulgação máxima. O cidadão, que vai aos órgãos solicitar a informação a qual tem direito, não pode deter-se diante altos custos das requisições, nem ser obstado por procedimentos que prolonguem seu atendimento nem o façam sem o devido cuidado e exame. Também, o órgão não poderá se escusar do fornecimento baseado nos custos da obtenção da informação. Nesse sentido estão os princípios sobre *procedimento* de acesso e os *custos* envolvidos.

A respeito do princípio da promoção de um governo aberto, o autor reitera a ideia presente neste trabalho de *open government*. Conceito que para ele está enfocando na cultura no seio dos órgãos públicos, cuja mudança variará conforme as medidas tomadas em cada país. Sobre as medidas, o autor cita a atribuição das responsabilidades sobre a transparência a um órgão do governo central (ou federal) ou a uma supervisão exclusiva poderá assegurar a atenção necessária nessa temática. De outra forma, Mendel também vê responsabilidade dos meios de comunicação em “educar” a população em prol da transparência informacional (MENDEL, 2009).

A promoção do *open government* indica a necessidade de que as reuniões governamentais sejam abertas, especialmente naquelas situações em que está em pauta a transparência. “Em termos práticos, são raros, porém não desconhecidos, os casos de leis de direito a informação que determinam a abertura das reuniões dos órgãos públicos” (MENDEL, 2009, p. 40). Por exemplo, a ideia norteia que reuniões para o balanço de atividades anuais de um órgão público devam ser abertas, permitindo, inclusive, o debate sobre os resultados. Ressalve-se, todavia, que o propósito certamente encontra algumas dificuldades: como se reuniria o secretário estadual de meio ambiente com todas as ONGs com interesse no tema? Ou, como evitar atitudes populistas em reuniões cuja decisão é fortemente estratégica?

O governo aberto deve se fazer presente nas regulamentações sobre o regime informacional aplicável aos órgãos públicos. Por isso, o princípio da “divulgação tem precedência”, no longo prazo, demanda que sejam alteradas aquelas leis e estatutos legais cujo conteúdo não coaduna com uma concepção transparente sobre os dados governamentais. A curto prazo, firma o autor, a solução “que permita a efetivação mais ou menos imediata do direito a informação seria determinar que a lei que institui o direito a informação tenha precedência em relação às leis de sigilo. Quando possível, isto deveria ser conseguido pela aplicação de uma interpretação restritiva das leis de sigilo” (MENDEL, 2009, p. 41).

O nono princípio previsto por MENDEL (2009) firma a necessidade de proteção para aqueles cidadãos que, tendo encontrado um ato ilícito mediante informações públicas, denunciam-no. Dirá, portanto, que ninguém deverá ser sancionado ou penalizado por revelar, de boa fé, informações sobre atos ilícitos, crimes, ou que divulgar uma séria ameaça à saúde, segurança ou meio ambiente.

Enfim, o quadro desenhado por Toby Mendel (2009) se subjaz às ideias de governança informacional, transparência informacional e direito à informação que se vêm traçando neste trabalho. Os princípios partem da ideia do direito humano à informação em

direção ao princípio da divulgação máxima (e seus subprincípios) e à promoção de um governo aberto.

Outro trabalho no sentido de dispor os eixos da governança informacional é de GOMEZ (2002). A composição das ideias principais sobre o tema compõe o conceito: “a governança informacional pode ser definida pelas condições de *transparência*, *convergência* e *articulação* das relações de comunicação-informação entre o Estado e a sociedade” (GOMEZ, 2002, p. 10).

A definição da autora preceitua que a governança informacional deve estar, em primeiro lugar, orientada para a garantia da transparência, entendida como

[a] resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que de início se apresenta como caótico, disperso ou opaco, a um ambiente de informação que “faz sentido” para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo. (GOMEZ, 2002, p. 36)

Isso implica que a governança deve estruturar os órgãos públicos para que permitam um acesso facilitado às informações (na linha de MENDEL). Isto é, desde sua requisição, geral até sua entrega, a informação deve ser compreensível e, portanto, útil ao cidadão. De forma que a governança informacional atinge sua finalidade, que é ser *transparente* e clara à sociedade. A transparência, portanto, não é só uma cultura informacional, mas também o processo e o produto da governança.

Em segundo momento, a *convergência* que reporta GOMEZ é a capacidade de conversão e comunicação dos dados entre os vários órgãos governamentais. É “interoperabilidade dos diferentes recursos e serviços das administrações públicas, estejam ou não agregados em uma única plataforma de acesso online” (GOMEZ, 2002, p. 37). Nesse sentido, o cidadão ou uma ONG poderá requisitar diversas informações e intercruza-las a fim de obter uma informação talvez antes inexistente e possível de ser reutilizada pelo próprio governo. Isso coincide com o que havia se levantado nas linhas de SILVA (2010). Como asseverou MENDEL (2009), contra essa necessidade de *convergência*, não pode ser levantado o contra-argumento dos altos custos, já que ela se constitui um imperativo para a governança, e cujos custos retornam em benefícios para o interesse público.

Por fim, a articulação. O Estado, na busca da efetivação do interesse público, se reparte em inúmeros órgãos, em três poderes e em três níveis federativos – União, Estados e Municípios. Além da interoperabilidade dos dados, também é imperativa a *coordenação administrativa* e *articulação política* entre essas segmentações, como condição da governança informacional. “A competência de agir de modo convergente, ainda que



mantendo as especificidades de jurisdição estabelecidas nos diferentes níveis governamentais (federal, estadual e local), será um fator decisivo na otimização, fragmentação ou ausência de um fluxo de informação” (GOMEZ, 2002, p. 37).

Dessa forma, a governança informacional deve estar presente desde a geração até a entrega da informação que deve ser interoperável com os demais órgãos públicos e estes, por sua vez, devem cooperar mutuamente porque, em última instância, todos atendem o mesmo interesse público.

#### **2.4) Accountability e responsividade**

Para o estudo sobre a accountability, dentro deste trabalho, devem ser refeitos os alertas já aduzidos para a transparência. A accountability, além de ser um princípio da governança, também a extrapola, na medida em que se impõe para todo o Estado. Alias, poder-se-ia dizer que a accountability é um desafio externo a ser levado em conta pela governança desde o seu início, razão pela qual é dela princípio.

Como bem salienta MIGUEL (2005), a accountability é uma resposta das democracias às dificuldades encontradas em seu seio, especialmente a distinção e o afastamento entre governantes e governados. De acordo com o autor, ela é uma saída possível e ganha destaque porque promete “um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas” (MIGUEL, 2005, p. 28).

A accountability, portanto, é uma saída para se aproximar governantes e governados diante da ruptura do vínculo entre suas ações e vontades. Sem que isso signifique, todavia, a supressão das instituições representativas tradicionais nem gere um “assembleísmo” que obrigue todas as decisões políticas a serem referendadas pelos governados. Tenta, assim, oxigenar as estruturas representativas dentro da democracia e da governança.

Nesse sentido, o conceito de accountability encontra-se ligado à ideia de *responsiveness*, comumente traduzida para “responsividade” (MIGUEL, 2005; CENEVIVA, 2006; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). O primeiro conceito (como se verá mais a frente detalhadamente) se refere à ideia, em última instância, da possibilidade de impor sanções ou oferecer benefícios aos agentes públicos segundo a avaliação de seu desempenho; ao passo que o segundo conceito é a sensibilidade dos governantes a promoverem o interesse público e atenderem as vontades dos governados. Os dois conceitos estão intrincados na medida em que a inclinação para a *responsiveness* é diretamente proporcional à capacidade de aplicar a accountability (MIGUEL, 2005). Embora seja possível aumentar a responsividade sem que se

trate com accountability, a melhora da responsividade é objetivo central da accountability. Conceitos diferentes, mas de uso próximo.

A definição, os objetivos e os métodos da accountability não é consenso na literatura dessa temática. Ainda assim, uma aproximação do conceito de accountability será ensaiada de forma a tentar unificar as lições apreendidas e poder abordar uma definição abrangente ao mesmo tempo em que coerente. A aproximação será tripartite: (1) Prestação de Contas, (2) Avaliação e (3) Responsabilização. Cada uma dessas vias, embora presentes na maioria dos autores, encontram-se misturadas e dosadas ao gosto de cada um.

A primeira vertente – da *Prestação de Contas* – é, certamente, uma decorrência lógica da dinâmica entre Agente-Principal que se têm dito e se liga diretamente à transparência enquanto princípio da governança. Se os governantes, enquanto mandatários do poder público, não atuam em nome nem em interesse próprios devem, portanto, oferecer total prestação e explicação sobre suas atitudes e decisões (SACRAMENTO, 2005). Como afirma Rocha (2011, p, 84), “numa democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo”.

Isso reforça a necessidade da transparência pública. A opacidade informacional obstará o melhor aproveitamento da accountability e, conseqüentemente, da responsividade e do atendimento às vontades populares. O oferecimento de informações ao público, assim, toma feições para além do processo decisório e do direito fundamental, mas qualifica a accountability e a democracia, o que retorna e reafirma o direito à informação como direito político de participação das decisões e das questões públicas. Participação essa que é possibilitada e aprimorada pela prestação de contas dos governantes, tanto quanto ao seu mandato, quanto a situação dos problemas estatais.

A accountability em seu viés da prestação de contas, então, se transforma em uma obrigação dupla, se direcionando aos eleitores e aos eleitos. Primeiro, dos eleitores ficarem atentos e cobrarem a transparência e, depois, dos eleitos de abrirem as informações (ROCHA, 2011).

A transparência e a prestação de contas pode ser dar em muitas fórmulas. Concretizam-se em relatórios técnicos das agências reguladoras de serviços públicos, bem como em balanços de gestão de governos, audiências públicas, relatórios ministeriais e/ou temáticos, enfim. E, especialmente para este trabalho, ver-se-á a prestação de contas nos relatórios de transição entre governos.

Em uma segunda acepção, a accountability é tomada pela *avaliação*. Momento este em que os eleitores, de posse de informações públicas, avaliarão retrospectivamente as ações os posicionamentos tomados pelos seus representantes no uso do poder (ARATO, 2002).

A avaliação dos representantes é procedida por vários atores mediante vários critérios: tribunais judiciais, tribunais de contas, burocratas hierarquicamente superiores, ONGs, parlamentares, partidos políticos etc. Os três primeiros agentes, por exemplo, exercerão uma avaliação burocrática, segundo a eficiência, a honestidade, a observância dos procedimentos administrativos (CAMPOS, 1990). Porém, cada um desses agentes avaliará a gestão segundo valores e juízos diferentes, de tal forma que não é possível se decidir unissonamente sobre o bom ou mau desempenho de um político. Não existiria, assim, um critério matemático ou exato para tanto.

Conforme alertou MIGUEL (2005), a representação política é um fenômeno *multifuncional*, de sorte que o mandato concedido não é vinculado a uma questão específica, mas abrange uma quantidade enorme e indeterminada de questões políticas que serão colocadas em pauta segundo o contexto. E sobre todas elas deverá incidir a avaliação popular.

Essa multifuncionalidade agrava o fato de que não é possível destacar um critério perfeito para a avaliação dos representantes. Porque a cada questão pública surtirá um novo critério, sobre o qual ainda recairá uma interpretação que avaliará o desempenho positiva ou negativamente.

Campos ensina no sentido de haver múltiplas possibilidades de avaliação:

A economia dos recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas já outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas governamentais às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. (CAMPOS, 1990, p. 34).

Dessa forma, não havendo um critério único e consensual sobre a avaliação dos representantes, nem existindo um método que “automaticamente” avalie e sancione os representantes, fica evidente que a avaliação e responsabilização devem ficar a cargo dos eleitores. Estes devem sopesar todas as informações que têm e oferecer seus próprios critérios para a avaliação dos representantes, cujos resultados ficarão postos nas eleições e na opinião pública:

A multifuncionalidade da representação implica **múltiplas prestações de conta**; o eleitor deve não apenas ser capaz de acompanhá-las – na medida de seu interesse – como dar **a cada uma seu justo peso** no momento de produzir uma **avaliação global do desempenho** do governante. (MIGUEL, 2005, p. 29. Grifos nossos)

Dessa forma, também vê-se que a avaliação depende, essencialmente, da etapa anterior que é a prestação de contas. Depende que ela seja completa, bem conduzida, a fim de informar o eleitor (o principal na relação política) a cerca das atividades do político (o agente).

O terceiro momento da accountability – a *responsabilização* – é o conteúdo que encontra mais respaldo e, em alguma medida, repetição, entre os autores. É consenso que a responsabilização é fulcral para accountability, sem a qual restaria como mero instituto de consulta política (ROCHA, 2011; CAMPOS, 1990; SACRAMENTO, 2005; MIGUEL, 2005; SANO, 2003; BARROS, 2008). Nas palavras de CENEVIVA (2006, p. 2): “a accountability não se limita à necessidade da justificação e da legitimação da discricionariedade daqueles que exercem o Poder Público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção”.

Na responsabilização reside a força da accountability, porque o que realmente induz a responsividade – a aproximação entre governantes e governados – é a ameaça de futura sanção, na medida em que força os governantes e determinado sentido político. Como diz ARATO (2002, p. 91-92), apoiado em Manin, são “representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas que podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes”.

Essa responsabilização, para os fins da accountability, será, necessariamente, *objetiva*. Isto é, independente da consciência do político sobre os seus erros e de seu auto-convencimento para a aceitação da penalidade (CAMPOS, 1990). Novamente, se a responsabilização dependesse do próprio político, a accountability restaria letra morta, sem qualquer eficácia na realidade.

A natureza da responsabilização, porém, divide as opiniões na literatura. CENEVIVA (2006) se reporta a dois grupos de autores: em uma mão existem autores como O'DONNELL (1998), a accountability se refere exclusivamente à avaliação e responsabilização de infrações legais cometidas pelos representantes. Em outra mão, autores como ABRUCIO e LOUREIRO (2005), a accountability também inclui a sanção de divergências políticas que não necessariamente envolvam infrações legais ou crimes.

Filia-se ao entendimento de CENEVIVA (2006, p. 3): “Parece bastante claro que a noção de accountability refere-se à responsabilização política de governantes e burocratas por seus atos e omissões e não apenas à responsabilização legal ou jurídica”. Assiste a razão ao segundo grupo porque a limitação da accountability às infrações legais retiraria de vista qualquer sanção política que os eleitores aplicassem aos seus representantes. Não seria

entendido como accountability, por exemplo, a não reeleição de um governador que apresentou péssimos resultados de gestão.

Perder-se-ia de vista a correlação entre accountability e responsividade, justamente porque a ausência de infrações legais não significa o atendimento do interesse público. Faz-se necessário, portanto, que os eleitores tenham a capacidade de sancionar os maus políticos, mas não por um crime, mas pelo erro político na condução da coisa pública.

Nessa razão, existem duas naturezas de responsabilização que podem ser entendidas sob as alcunhas de “jurídicas” e “políticas”. As jurídicas são aquelas sanções derivadas do cometimento infrações legais, cuja aplicação, via de regra, não depende da participação popular, mas é procedida por atores estatais autônomos.

A percepção de sanções jurídicas no accountability é importante na medida em que complementa a responsabilização popular e desincentiva a prática de atos prejudiciais a bens e valores caros àquela sociedade. Isso se dá porque a accountability política nem sempre é eficaz, muito em razão da incapacidade popular de acompanhar o todo complexo da gestão de um governador. Dessa sorte, os eleitores avaliariam as linhas gerais da administração e poderiam acabar reelegendo um governador cujas contas apresentam desvios, ou que tenha praticado algum crime eleitoral durante a campanha. Portanto, a responsabilização jurídica vem para complementar a política, alcançando especificidades da gestão ou questões técnicas que não puderam ser plenamente avaliadas pela política, mas que prejudicam bens relevantes para a sociedade, como o patrimônio público, o processo eleitoral democrático e a moralidade administrativa.

O prejuízo a esses valores e bens relevantes é feita a partir do estabelecimento em lei de standards, que representam limites aos atos realizados pelos agentes públicos. Aultrapassagem significará exatamente a lesão a esses bens, momento no qual uma série de atores estatais se moverá para proceder à responsabilização do governante, que poderá responder com o ressarcimento ao erário, por exemplo, ou, ainda, com a perda do cargo.

O principal ator estatal responsável pelas sanções jurídicas é o Poder Judiciário. A imposição de sanções a qualquer pessoa, governante ou não, depende do exercício do direito de defesa e de um justo processo legal, razão pela qual o Judiciário será lugar essencial para as sanções jurídicas. Os seus órgãos, principalmente as cortes mais altas, serão incumbidos de avaliar as condutas dos governantes segundo os standards previstos em lei e aplicar a sanção nela também prevista. Atua conjuntamente com o Poder Judiciário, o Ministério Público (MP), a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, assim como dispõe a Constituição da República (MEDAUAR, 2014a).

Cite-se também o papel que os Tribunais de Contas têm exercido no controle da administração pública e dos governantes. O planejamento e execução dos orçamentos públicos é item de alta importância para o Estado, porque é através dele que são possibilitadas as atividades estatais e porque ele se compõe das quantias arrecadadas dos cidadãos, razão pela qual se reforça a noção de Agente-Principal e os cidadãos esperam um bom uso do dinheiro público. Todavia, a fiscalização orçamentária não é tarefa fácil, porque depende de um extenso rol de conhecimentos técnicos e contábeis que escapam à população.

Esses tribunais terão capacidade de processar e julgar governantes pelo mal uso do erário. É o caso, por exemplo, do pagamento integral por parte do Estado a uma empresa que não entregou obra pública conforme o contrato, situação na qual o gestor responsável pela fiscalização e pagamento da empresa poderá ser sancionado com a devolução ao erário dos valores despendidos.

Dentro desse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, assim como desenvolvido por Sacramento (2005), é um instrumento da accountability, especialmente enquanto a sua aplicação sancionadora de natureza jurídica. Para a autora:

A responsabilização constitui num aspecto contundente da LRF e deverá ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. Assim é que para assegurar a efetividade da LRF, foram criadas as sanções institucionais (aquelas que recaem sobre o ente público) e pessoais (que recaem sobre o agente que der causa ou infração administrativa) [...] (SACRAMENTO, 2005, p. 41)

A exemplificação da autora sobre os casos de sanção é longa. Citem-se os exemplos das sanções aos entes públicos que não eliminarem o excedente com gasto de pessoal no prazo legal, que serão proibidos de fazer operações de crédito enquanto perdurar o excesso. Também, das sanções aos agentes público que contratarem operação de crédito que faça ultrapassar o limite da dívida, ficando sujeitos reclusão de 1 a 2 anos (SACRAMENTO, 2005).

Os TC ainda exercem relevante papel em promover a transparência sobre as contas públicas, as quais devem ser levadas em consideração nos momentos de responsabilização política:

É nesse contexto, portanto, que cresce a importância dos TCs como instituições capazes de promover a diminuição do *gap* informacional entre Estado e sociedade. A transparência dos atos praticados pelos diferentes atores públicos e a prestação de contas dos gestores públicos tornam-se mecanismos indispensáveis e relevantes para o patrocínio da responsabilização política ininterrupta do Poder Público perante a sociedade. (ROCHA; OLIVEIRA, 2015, p. 51)

A guisa de conclusão, observa-se que as sanções jurídicas são aplicadas inclusive ao léu do conhecimento popular, mas levadas a cabo por agentes estatais (especialmente o Poder Judiciário) segundo standard legal previamente estabelecido, independente de ponderação

sobre a responsividade. Essa responsabilização é fundamentada na proteção que esse standard legal oferece para bens e valores importantes como a moralidade pública, o patrimônio cultural, o meio-ambiente etc. As sanções jurídicas, assim, complementam a responsabilização política, na medida em que alcançam questões técnicas e específicas e da gestão que, por ventura, podem escapar à ponderação política.

Por outro lado, veja-se que as sanções políticas são aquelas aplicadas pelos atores políticos, especialmente os eleitores, e que se destinam a sancionar um representante segundo seu desempenho na condução da coisa pública e segundo sua responsividade. Está em jogo o não atendimento da vontade popular, independente da legalidade com que se deu a administração. Pode, assim, estar presente em conjunto com a sanção jurídica, bem como podem as duas aparecer em separado.

A maior concretização da sanção política é a eleição. É o momento em que todo o corpo eleitoral responderá objetivamente sobre o desempenho global do representante, segundo os juízos que fizer em sua avaliação. A eleição é a materialização da accountability vertical, compartilhando com ela as dificuldades expostas nas páginas em diante.

Existem situações nas quais os representantes não fazem um bom governo e não são responsivos. Porém, isso não significa que teriam agido fora da lei, não havendo, assim, qualquer sanção jurídica. É nesse momento que se vê a importância da accountability política para garantir a legitimidade e a responsividade do governo. Nesse caso, o governante não praticou crime nenhum, nem cometeu qualquer ilícito. Seu único erro foi ter assumido um cargo sem que tivesse a competência para nele obter sucesso, razão pela qual deve ser responsabilizado politicamente.

Assim, novamente, se observa a complementaridade entre a responsabilização jurídica e a política: a primeira logra sancionar atitudes lesivas ao interesse público, ainda que elas escapem ao conhecimento deste; ao passo que a segunda sanciona atitudes segundo uma avaliação multifuncional e segundo a responsividade, que não poderiam ser previstas em padrões legais.

A responsabilização política também inclui as dificuldades encontradas pelos representantes no debate público, quando tiverem de responder denúncias e exposições de transgressões e erros políticos, publicizados por organizações da sociedade civil e pela mídia. Essas sanções, ainda que simbólicas, podem impor custos a credibilidade desses políticos, bem como ameaçar sua manutenção em cargos de poder (CENEVIVA, 2006).

Vê-se, portanto, que a accountability é um instituto através do qual se exige a *prestação de contas* dos representantes, para que seja possível a *avaliação* do seu

desempenho e, de acordo com esta, para que sejam aplicadas as responsabilizações cabíveis, políticas ou jurídicas.

A literatura se reporta frequentemente à tradicional classificação da *accountability* desenvolvida por O'DONNELL (1998), como encontrado, por exemplo, em ROCHA (2011), SACRAMENTO (2005), ANASTASIA E MELO (2002), BARROS(2008), RODRIGUES (2012) e CENEVIVA(2006). A tipologia distingue dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal.

A *accountability vertical* se refere aos meios de fiscalização e responsabilização que os cidadãos e a sociedade civil possuem sobre os políticos eleitos e sobre o corpo técnico de burocratas. As atividades da *accountability vertical* compreendem “instrumentos de democracia direta como plebiscitos e consultas públicas; e ações de organizações da sociedade civil e da mídia que busquem expor transgressões e delitos cometidos por agentes públicos no exercício do poder” (CENEVIVA, 2006).

O principal instrumento da *accountability vertical* são as eleições. É o momento que mais claramente a sociedade civil interage com os postos de poder e expressa objetivamente os resultados de sua avaliação, reconduzindo ao cargo ou não aquele representante.

Para BARROS (2008), apoiado em MELO, a primeira relação de *accountability* eleitoral nasce no momento em que um candidato apresenta uma plataforma de governo recebe a confiança popular de que irá realizá-la, criando, assim, o comprometimento de prestar contas e responder futuramente diante de sua avaliação.

A eficácia da *accountability* eleitoral depende do *desenho institucional* em que se dão as eleições (ANASTASIA e MELO, 2002; RODRIGUES, 2012). Os desenhos eleitorais são, basicamente, dois, de acordo como contabilizam os votos (e responsabilização os políticos). No sistema proporcional, a busca é por refletir a diversidade ideológica do eleitorado, sistema esse que não elege necessariamente os mais votados, mas que modifica a lista de eleitos para incluir também representantes minoritários. É o modelo hoje utilizado para deputados e vereadores no Brasil. O sistema majoritário, por outro lado, reflete e elege exatamente aqueles candidatos que obtiveram maior número de votos, como é o sistema brasileiro para eleições do Executivo e para Senadores.

Para RODRIGUES (2012, p. 143), “as regras majoritárias teriam, na constituição de seus governos, um grau maior de *accountability* do que os governos cujas regras constituintes sejam proporcionais”. Nos casos majoritários, afirma, haverá uma maior distinção e percepção do eleitorado sobre qual político e qual partido será o responsável por conduzir o governo, igualmente será para saber a quem responsabilizar futuramente pela avaliação.



Os sistemas majoritários refletirão “numericamente” as avaliações do eleitorado, ascendendo ao posto aqueles bem avaliados e bem votados e deles retirando aqueles de menor interesse popular. Nos sistemas proporcionais, todavia, pode ocorrer que um deputado bem avaliado não seja eleito, dadas as condições eleitorais de sua legenda, ao mesmo momento em que um deputado cuja avaliação (e votação) é pior seja eleito por estar inserido em uma pequena legenda partidária. Distorce-se, assim, a responsabilização da accountability.

A accountability horizontal, por sua vez, é conceituada por O'DONNELL (1998, p. 40) como a

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outras agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A accountability horizontal, assim, é caracterizada pela ação interna ao Estado que age para fiscalizar a si próprio segundo mecanismos de pesos e contrapesos (*checks and balances* na tradição norte-americana) (BARROS, 2008).

Incluem-se nessa classificação as ações tomadas por órgãos estatais fiscalizadores como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as ouvidorias e os tribunais judiciais. Também inclui os próprios parlamentos, na medida em que é exigida sua aprovação para ações da presidência (indicação de ministros, presidentes de estatais, presidente do Banco Central etc), bem como detém o poder para destituir a própria presidência através do impeachment (SANO, 2003).

As duas classificações não são mutuamente excludentes, mas, em verdade, são interdependentes. Afirmam ANASTASIA e MELO (2002) que a accountability vertical depende da qualidade da accountability horizontal. Mais representativas serão as eleições, quanto mais liberdade de expressão e maior difusão de informação houver sobre as atividades estatais. Afirmam que “o desempenho adequado dos mecanismos de accountability horizontal incide positivamente sobre o exercício da accountability vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores” (ANASTASIA e MELO 2002, p. 29). A procurada “simetria informacional” possibilitará uma melhor avaliação dos representantes e melhor responsabilização quanto as suas atitudes.

Existe, ainda, um mecanismo de accountability muito útil à introdução contextual que se fez neste trabalho. Trata-se do *controle social*, um subtipo da accountability vertical que os cidadãos em conjunto ou isoladamente exercem no interstício das eleições sobre os representantes em mandato (SANO, 2003; BARROS, 2008)

Para Carneiro (2002), apoiada em Nuria Cunill, a noção de controle social indica a influência direta da inclusão e participação de novos atores sociais nos processos decisórios, ou na criação de instituições para a mediação entre Estado e sociedade.

A mesma autora, se reportando aos estudos de Przeworski, Stokes e Manin, conceitua controle social como

um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO, 2002, p. 6-7).

Nesse sentido, se observa que o controle social é uma categoria da *accountability* moldada diante das necessidades contextuais apresentadas, isto é, da complexificação social e da emergência de novos atores políticos que interagem com o Estado.

Para a *accountability* social, MEDAUAR (2014a, p. 186) destaca que a “transparência facilita a participação e também o controle da atividade administrativa”. Reitera-se, assim, a importância da prestação de contas e da transparência para que os cidadãos, ainda que isoladamente, participem da comunidade política.

O controle social da administração pública pode infringir sanções políticas aos governantes, especialmente através da exposição e do debate público na mídia sobre as atitudes do governo. Todavia, o controle social também pode perceber um desvio de conduta dos representantes e acionar os mecanismos legais e as instâncias institucionalizadas do Estado (*accountability* horizontal, portanto) para que sejam processadas e deferidas sanções jurídicas aos políticos. Por exemplo, a Lei 8.666/1993, no artigo 113, possibilita que qualquer cidadão interessado represente aos órgãos de controle da atividade estatal e aos Tribunais de Contas dando notícia de irregularidades em contratos com o poder público.

A observação do todo conceitual que se ensaiou indica a essencialidade da Governança Pública em um contexto de complexificação social sem precedentes na história democrática. A Governança significa a inclusão da sociedade nas atividades estatais em busca da efetivação de princípios como a legitimidade, a eficiência e a transparência. Significa, portanto, um novo modo de exercício do poder público.

A *accountability* reforça esses princípios na medida em que exige a transparência para a prestação de contas dos governantes, para que sejam avaliados segundo a legitimidade de suas atitudes e possam ser objetivamente responsabilizados por isso. A responsabilização, por sua vez, é o que dá força à *accountability* porque é exatamente o risco de punição que garante a responsividade do agente público. Viu-se a complementaridade entre as sanções

políticas e jurídicas, de forma que se garanta o interesse público em todas suas dimensões, seja a partir de previsões legais e sanções jurídicas, seja a partir de uma avaliação multifuncional e sua conseqüente sanção jurídica.

A Transição de Governos também é instituto e instrumento de realização da Governança e do Accountability. Assim, nota-se a importância do conhecimento conceitual dessas idéias para que sirvam de fundamentação de análise e propostas para a Transição de Governos.

A dificuldade é, justamente, a concretização e normatização de proposições nesse sentido em uma seara cuja institucionalização é baixa e, por vezes, inexistente. É o que se aduzirá no capítulo quatro. O Capítulo três que se segue buscará analisar os modelos históricos e conceituais que informam a Administração Pública, perseguindo sua eficaz e democrática estrutura de funcionamento.

### **Capítulo 3 – A Administração Pública**

O estudo da Administração Pública (AP) que se pretende fazer aqui está dividido em duas partes. Na primeira, os modelos teóricos e seus contextos históricos e na segunda uma breve história da administração pública em terras brasileiras. O mote é entender qual foi o caminho percorrido pela AP desde o início do século XX, entender como e porque ela se transformou, para que se possam compreender suas atuais orientações e saber para onde seguir em diante, através da institucionalização das Transições de Governos.

Certamente não existiu *um* weberianismo, nem *um* Gerencialismo; senão vários deles, um a cada país e a cada condição contextual. Desde já se alerta o leitor para os existentes pormenores em cada modelo. Com a brevidade, todavia, espera-se que as lições principais de cada paradigma possam ser apreendidas.

#### **3.1 Modelos teóricos da Administração Pública**

O enredo histórico dos paradigmas da AP que serão tratados inicia-se na segunda metade do século XIX e no início do século XX – onde se instaurou a AP e o Estado como hoje se conhece – com o primeiro paradigma, o *Weberiano*. Ademais, nas décadas de 1970 e 1980 este modelo burocrático cedeu espaço para o *Gerencialismo*, diante dos novos desafios que enfrentava a AP. Já nos anos recentes observa-se o crescimento do debate sobre o *Public Service Orientation*, que indicaria para um novo paradigma presente na AP que aprimoraria o

Gerencialismo. Essa história será narrada mediante um entrelace entre os modelos teóricos, sua realidade, seu contexto, suas características e seus problemas.

Ainda que se possa reportar à administração pública em momentos da antiguidade ou do medievo, a AP que hoje vigora tomou seus moldes no século XIX e XX, quando passou a operar dentro do Estado de Direito, cujo conteúdo é a legalidade e a garantia de direitos fundamentais (SALGADO, 1998).

O modelo weberiano, porque inserido nesse contexto, terá de se pautar pela busca de uma AP limitada, afeita aos procedimentos legais com vistas a assegurar os direitos individuais. A palavra de ordem do momento era a limitação do Poder Público e, conseqüentemente, da AP diante da necessidade de se erigir uma nova ordem pública e fazer frente ao Estado absolutista que se havia derrotado (BATISTA JÚNIOR, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2004).

O paradigma que imperava nesse momento, em que pese ser alcunhado de *weberniano* por gigante parte da literatura, não foi por ele pensado e implementado. Como descreve SECCHI (2009), o modelo foi atribuído ao sociólogo alemão porque foi quem analisou e sintetizou suas características. Em verdade, o modelo também é conhecido como “progressive public administration”, em referência às reformas administrativas introduzidas nos Estados Unidos no séc. XIX e XX, durante a *progressive era*. Todavia, a nomenclatura aqui utilizada será aquela que é comum a literatura, inclusive ao referido SECCHI: modelo *weberiano*.

Max Weber via na administração pública burocrática a forma de exercício da legitimidade “racional-legal”. Para o autor, essa legitimidade se dava através da racionalidade das normas jurídicas e das instituições formais através das quais se exercitava o poder previsto pela lei. Diferenciava-se, assim, da legitimidade baseada na tradição cultural ou no carisma do líder político (SECCHI, 2009).

Nessa razão, a AP refletia as características herdadas do paradigma de Estado vigente e da legitimidade nela vista. Para BATISTA JÚNIOR (2012, p. 61), “o modelo burocrático weberiano, assim, assenta-se em normas e regulamentos previamente estabelecidos, hábeis a definir, pelo menos em tese, antecipadamente e de forma exaustiva, a forma da organização funcionar”.

De forma complementar, SECCHI (2009) ensina que as características do modelo weberiano seriam três: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade indicará precisamente quais são os procedimentos adotados na AP, previstos em leis e regulamentos, bem como formalizará o processo decisório, garantindo o respeito às leis, aos

direitos individuais e permitindo a punição daqueles agentes que transgredirem-nos. Também existirão, assim, delimitadas (e formalizadas) esferas de competência para cada gestor público, dentro de uma hierarquia fixa (ARAÚJO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2004).

A impessoalidade, por sua vez, prescreverá o modo com devem se dar as relações internas e externas da administração pública. Os procedimentos e resultados produzidos devem ser os mesmos, sem que haja espaço para a discricionariedade administrativa quanto ao manejo dos recursos em função de uns e em detrimento de outros. Também, a impessoalidade indicará que o poder está vinculado ao cargo público e não à pessoa que o ocupa.

Por fim, o profissionalismo induz que a estrutura hierárquica burocrática combine senioridade (ou tempo de serviço) e mérito para que os servidores galguem escalões. Assim, quanto mais alto na pirâmide, melhor será a qualidade técnica de seu ocupante, razão pela qual espera-se a centralização de comandos e soluções no alto da estrutura. O profissionalismo também organizará a burocracia segundo a especialização, para que cada setor e cada funcionário conheçam particularmente bem aquela parte na qual trabalham.

O modelo burocrático weberiano, portanto, será caracterizado pela observância metódica aos procedimentos previstos, sendo estruturado em hierarquia, cujos postos mais altos concentram maior poder decisório e respeitadas as esferas de competência de cada posto, organizadas segundo critérios de especialização. Para que, ao fim, se produza um serviço público atinente às regras previstas e impessoais, isto é, padronizado.

Os motes que o paradigma burocrático propunha, no entanto, não se concretizaram plenamente. De um lado, a *racionalidade* bradada certamente foi alcançada, na medida em que se afastou a administração da discricionariedade e aproximou-a das leis. Por outro cotejo, o modelo não alcançou a *eficiência* que pretendia, o que ficou evidente na segunda metade do século XX (BRESSER-PEREIRA, 2004).

O modelo burocrático nasce no seio de um Estado Liberal e perdura até a crise do Estado Social (1970), momento no qual perceber-se-á que suas características tornavam-no inapto a promover e acompanhar as mudanças estruturais que se exigia do Estado.

No primeiro momento, o Estado Liberal, imperará a noção de o Estado deve se ater a suas funções de defesa da segurança interna e externa, da liberdade individual, da propriedade privada e dos contratos. Assim, daria-se luz a um Estado *abstencionista*, que não era obrigado a fornecer nenhum equipamento, senão a segurança pública e a justiça (BATISTA JUNIOR, 2015, 2012; HORTA, 2011). A burocracia weberiana, logo, era pequena e limitada e assim esperava-se que ela fosse, porque assim deveria ser todo o Estado Liberal (ARAGÃO, 1997).

Mais adiante, nas décadas de 1920 e 1930, o paradigma liberal do Estado sofreria sérias críticas. Em primeiro lugar, a “mais intensa crise parece ter sido a Primeira Guerra Mundial em que o imperialismo do capitalismo lançaria a Europa numa Guerra ainda sem precedentes, e de devastadoras conseqüências” (HORTA, 2011, p. 120).

Na economia, a abstenção do Estado em favor do capitalismo competitivo e liberal se tornou fracassada na crise econômica da década de vinte, que “atirou a economia em uma espiral recessiva.” (BATISTA JÚNIOR, 2015, p. 25). A superprodução de bens e serviços não encontrou vazão em um mercado consumidor falido, o que ocasionou demissões, golpeando ainda mais o mercado consumidor e daí por diante até 1929 com a quebra da bolsa.

O Estado Liberal também teve de enfrentar as diversas críticas levantadas por massa de trabalhadores que viviam às margens do sistema político e eram vítimas do sistema econômico. Sem voto e sem representação, os trabalhadores viviam sem direitos individuais, porque restavam abstratos e formais sem qualquer atividade estatal (HORTA, 2011).

Surgiriam, assim, volumosas e fortes demandas populares para que o Estado se empenhasse ativamente na consecução de direitos fundamentais. Concepção esta que foi, nesse momento, dilatada para abranger como obrigações do Estado o direito à saúde, à educação, ao lazer, à moradia – os direitos sociais. “O Estado não pode mais ficar indiferente à crise social”, como afirmou BATISTA JÚNIOR (2015, p. 27).

Diante da falência de um paradigma liberal-abstencionista de Estado, as forças populares e econômicas clamavam por um Estado intervencionista, que chamasse para si a responsabilidade de prover os bens básicos aos cidadãos e garantir a estabilidade econômica.

Nesse sentido, o Estado Social terá de rearquitar sua estrutura burocrática para que funcionasse e cumprisse todas as novas de atuação que teria: implantar um sistema público de educação, saúde e seguridade social, agências de promoção do pleno emprego, ministérios e departamentos para intervenção econômica. A expansão das atividades estatais – anteriormente nulas e agora quase totais – foi acompanhada pela expansão da burocracia pública concebida nos moldes weberianos (ARAGÃO, 1997; PIMENTA, 1998).

O modelo weberiano foi aplicado ao Estado Social e a sua expansão da burocracia, e assim permaneceu até a década de 1970 quando as críticas ao próprio paradigma social redundaram e afloraram as críticas ao weberianismo. Para PIMENTA (1998, p. 175), é possível observar “o surgimento de muitos problemas relacionados ao desempenho da gestão pública, na medida em que se ampliou o papel do Estado na produção de bens e serviços para a sociedade”.

Conforme anota Bresser-Pereira:

As the small nineteenth-century liberal state was replaced by the twentieth century's large social-democratic state, this type of administration did not ensure that either good-quality or low-cost services were delivered to the public. Bureaucratic public administration, born within the framework of liberal capitalism—and not in that of liberal democracy, which became dominant only in the twentieth century—proved to be slow, expensive, self-centred, authoritarian, not geared to meet citizens' demands. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 149)

É nessa toada que se apresentaram as disfunções do modelo weberiano. Percebeu-se ser um modelo extremamente apegado as regras, a ponto de entendê-las como fins e não meios da AP. A própria gestão passou a ser entendida como aplicação de regras. (POLLITT et al., 2011). Essa concepção impedia que a AP fosse eficiente e entregasse os produtos necessários à sociedade, na medida em que as normas seriam mais atendidas em detrimento do produto final.

Quanto à hierarquia típica do modelo, a sua disfunção ficaria evidente quando os problemas apresentados à AP não eram satisfatoriamente resolvidos. Uma demanda ingressaria pela base da AP e exigiria que fosse transportada aos escalões mais altos da burocracia porque neles estava o poder decisório. Assim, afastava-se o problema e a solução porque os primeiros agentes técnicos a terem contato com ele não tinha poderes para implantá-la, o que gerou a ineficiência dessa solução (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Ademais, a impessoalidade prevista no modelo desandou para se tornar, na verdade, um afastamento entre administradores e administrados, fazendo com que as atividades burocráticas não sejam personalizadas segundo as necessidades sociais.

Ao fim, viu-se que a burocracia weberiana era auto-referencial, apegada a cumprir suas próprias normas em detrimento do atendimento ao interesse público (POLLITT et al., 2011; BATISTA JÚNIOR, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2004). As críticas ao modelo weberiano se procederam durante o próprio Estado Social, cuja queda provocaria a substituição desse modelo burocrático.

As críticas e disfunções observadas no modelo weberiano serviriam como base de outros modelos para a Administração Pública, segundo POLLITT et al. (2011). Isto é, o modelo gerencial se formou em um contexto de crise do modelo weberiano, notando seus fracassos para evitar seus erros e construir uma alternativa viável para a AP.

Na década de 1970, as duas fisgadas no preço internacional do petróleo (1973 e 1979) acionaram a crise que se preparava nos orçamentos dos Estados nacionais em todo ocidente capitalista. Essas severas quedas no crescimento e nos proveitos econômicos demonstraram que os governos tinham construídos gigantes sistemas de provimentos sem que houvesse verba em caixa suficiente para sustentá-los no longo prazo. Os sistemas públicos de seguridade social, saúde, educação, pleno emprego e tantos outros só eram cabíveis em

épocas de bonança econômica, como haviam sido as últimas décadas de 1950 e 1960 e seus anos dourados.

O consenso sobre o Estado de Bem-Estar Social criou-se na medida em que se justificaram suas altas tributações com igualmente altas promoções estatais dos sistemas públicos aduzidos. Conforme anota ABRUCIO (1997), um dos fatores da crise dos anos 80 é justamente a ingovernabilidade causada pelo inadimplemento do Estado com sua parte no acordo, dado o exagerado desequilíbrio orçamentário (a crise fiscal, outro fator para o autor) desencadeado pelos dois baques do petróleo (outro fator indicado). Ademais, o cenário da crise se completa quando se observa que a globalização retira o poder do Estado nacional de controlar os fluxos financeiros, comerciais e culturais internacionais.

À época, sobre a crise, entendia-se que suas causas eram:

a indisciplina fiscal (ou populismo econômico), que ocasionava o déficit público; e a excessiva intervenção estatal, particularmente relacionada às empresas estatais, às restrições ao comércio externo e aos diversos tipos de subsídios ao investimento e ao consumo. As soluções seriam: o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberalização comercial e a privatização) destinadas a desregulamentar a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 45-46)

“Se nos anos 30 a crise mundial foi decorrência de problemas no mercado, nos anos 80 a crise e a desaceleração econômica tiveram sua causa principal centrada na crise do Estado, com sua falta de efetividade e altos custos e o endividamento público” (PIMENTA, 1998, p. 176). Conforme se denota em POLLITT, havia associação dessa imagem de crise à burocracia weberiana:

Most books and articles on the NPM identify the ‘other’ (if they identify it at all) as ‘bureaucracy’. Bureaucracy is pictured as ruling the pre-NPM earth like a dinosaur. Like a dinosaur, it was too big, too slow-moving, too insensitive, insufficiently adaptable, and seriously underpowered as far as brains were concerned. Messages took too long to get all the way down the hierarchy from the tiny little head to the cumbersome feet and claws, and, by the same token, information travelled up from the ground level to the brain at an agonizingly slow pace. The large size demanded a huge and continuous supply of resources. This image fits neatly with the concerns of many western governments during the 1980s (when NPM ideas took hold). (POLLITT, 2003, p. 32-33).

Surgia, nesse momento, um imenso debate a respeito das funções do Estado que seria combinado com a contestação da AP como era. Em um extremo, observava-se a falência do socialismo real, posteriormente confirmada na década de 90. Mais ao centro, a saída social-democrata do Estado de Bem-Estar também já não era viável porque haviam se esgotado os tempos de crescimento econômico e os Estados encontravam-se imobilizados para replicar a metódica intervencionista utilizada nas décadas anteriores. Em outro cotejo, as idéias



neoliberais propunham uma mudança de paradigma mediante uma drástica revisão e redução das atividades estatais, que será acompanhada de reformas na estrutura burocrática.

O aparecimento de um novo modelo para a administração pública acompanharia justamente a ascensão dessa nova corrente política. No biênio de 1979-1980, foram eleitos dois expoentes dessa doutrina, Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, ambos com plataformas políticas calcadas na redução do Estado. Inglaterra e Estados Unidos seriam, então, os primeiros laboratórios do modelo gerencialista da administração pública (EAKIN et al., 2011).

Nessa oportunidade, davam-se os primeiros tons do Gerencialismo puro ou *managerialism*. O modelo nasceu intrinsecamente ligado à temática da Reforma do Estado, ou, em outras palavras, à premente necessidade de redução do Estado diante de um contexto de escassez econômica e orçamentária para os Estados. A tentativa levantada era de admitir estratégias e táticas do setor privado dentro da AP como forma de superar esse caos institucional. Nesse sentido, a AP replicaria a temática reducionista adotando dois eixos principais e herdados das esfera privada: o corte de gastos e a eficiência (ARAGÃO, 1997; EAKIN et al., 2011).

O corte de gastos soa óbvio diante do cenário de míngua financeira porque a promoção dessa corrente política se deu justamente na sua oposição aos altos déficits orçamentários e custos de operação da burocracia (GRUENING, 2001). Na Inglaterra, especialmente, o corte de custos se direcionou para as despesas com pessoal, cujas reduções se deram no montante dos funcionários da administração pública direta (Poder Central) e no total dos funcionários de empresas estatais porque muitas delas foram privatizadas, a exemplo de empresas de telecomunicação, correios e energia (ARAGÃO, 1997; KETTL, 2005).

A eficiência, a seu turno, indicaria que era necessário ‘fazer mais com menos’. Ou seja, apesar dos cortes de gastos, era imperativo se obter os mesmos resultados ou resultados ainda melhores, de sorte que se possa reduzir ainda mais os custos. Nesse sentido, foi desenvolvido um programa de administração por objetivos, onde se buscou avaliar a performance da AP, segundo critérios baseados nas responsabilidades individuais de cada agência. Isso foi combinado com uma descentralização administrativa que buscava quebrar a rígida hierarquia weberiana, apostando na criação de “gerentes” governamentais capazes e responsáveis e produzir objetivos e aumentar a eficiência (ABRUCIO, 1997; PIMENTA, 1998).

Esse primeiro momento do Gerencialismo puro certamente logrou êxitos na medida em que inseriu na seara pública a exigência por produtividade já existente nas empresas,

diante dos custos das políticas públicas. No entanto, o modelo também recebeu críticas relativas a esses êxitos. ARAGÃO (1997) ensina que o Gerencialismo havia sido “engessado” pela eficiência ao exaltá-la ilimitadamente a ponto de sufocar outros valores como a flexibilidade, a inovação e, principalmente, a efetividade.

A fixação com a eficiência havia cegado o Gerencialismo puro para demandas da efetividade das políticas públicas. Nada aproveitariam à sociedade sistemas públicos exclusivamente eficientes se não são, ao mesmo tempo, efetivos e entregam resultados à população. Existem valores como efetividade, justiça, ética e solidariedade que não são aferíveis em critérios baseados na eficiência (COUTINHO, 2000). O Gerencialismo puro havia se esquecido “[do] caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais” (ABRUCIO, 1997, p. 18). Errou, assim, ao admitir a identidade entre a administração privada e a pública, afastando burocracia e política e negando relevos importantes desta última.

A partir desse momento, o Gerencialismo receberá as críticas e tentará se adequar, criando outros modelos ou sub-modelos para a AP, como o *consumerism* e o *public service orientation*. Não existe, porém, uma rígida separação entre os modelos nem mesmo consenso quanto às características de cada um. A classificação é antes didática e facilita o entendimento da evolução da AP e a incorporação de ideias de um modelo ao outro (ABRUCIO, 1997, POLLITT et al., 2011).

A segunda fase do modelo gerencial não buscava, assim, revisitar o weberianismo, mas ensaiará uma reação às críticas feitas ao Gerencialismo Puro. Ficou demonstrado que o foco exclusivo na eficiência não contemplava todas as características da AP porque recusava a necessária consideração da qualidade dos serviços públicos, muitas vezes aferível em critérios políticos e não gerenciais. A novidade seria a “invenção” do *consumidor*, o que serviu de nome ao modelo *consumerism* ou, mais comumente, *new public management*-NPM (Nova Gestão Pública).

Ocorre, nesses termos, redefinição do público-alvo da AP saindo do contribuinte (*taxpayer*) para o cliente (ARAGÃO, 1997). Enquanto contribuinte, a orientação da AP é para a eficiência economicamente considerada, afinal, a referência é aquele montante financeiro que foi subtraído do patrimônio privado para ser incorporado ao público. Por outro lado, o consumidor o indica a preocupação tanto para o custo quanto para a qualidade do serviço, porque de nada adianta um serviço sem efetividade, ainda que de baixo custo.

O NPM terá de conceber uma série de estratégias ou táticas para implantar na realidade esse combinado de ideais entre a eficiência, o corte de custos, a produtividade e a qualidade dos serviços com foco no consumidor. São justamente essas “estratégias” que marcam definitivamente o escopo, a atuação e as características do NPM. Serão a partir daqui aduzidas na tentativa de compreender a temática sem exauri-la.

A primeira característica a ser destacada é o deslocamento de foco e de esforços dos *inputs* e dos processos em direção aos *outputs* e resultados (POLLITT, 2003; POLLITT et al., 2011). Esse é um ponto basilar que servirá de apoio à alavanca que se pretende fazer na substituição do paradigma weberiano pelo gerencialista, de sorte que as outras estratégias têm essa característica como fundamento. Isso significa que o foco da gestão não está na administração de pessoal e dos procedimentos, mas se direciona aos resultados finais obtidos pelas ações da gestão, observados, evidentemente, sob o critério da eficácia e sua busca constante por melhores resultados com menores custos.

Decorre dessa mudança uma tendência em quantificar a atividade administrativa, estabelecendo *standars* de resultados e eficiência. Avaliar-se-ia, assim, a taxa de analfabetismo da população ou sua escolaridade média com dosador dos efeitos das políticas educacionais. Em outro exemplo, se consideraria quanto tempo um departamento leva para processar uma reclamação para que se estudassem aqueles bem sucedidos e replicasse seus métodos aos demais. É o que GRUENING (2001) chama de *policy analysis and evaluation*<sup>3</sup>.

A descentralização é outra estratégia do NPM. Ela consiste em dividir grandes ministérios multifuncionais em vários pequenos e especializados órgãos, cada qual responsável por uma particular parcela da atividade pública. Nesse sentido, numa perspectiva macro e externa, a age levando governos nacionais (ou federais) a descentralizarem suas competências em prol do governo local (estados e municípios). Já em uma perspectiva interna, observa-se uma atração de atividades em direção à base da pirâmide hierárquica. A desconcentração de atividades e responsabilidades para os gestores na fronteiras da AP é no intento de fazê-los mais capazes de responder às demandas sociais sendo, assim, mais responsivos (ABRUCIO, 1997; KETTL, 2005).

PIMENTA (1998, p. 181), anota que existe uma terceira outra perspectiva, chamada de descentralização externa, que é de dentro do Estado para fora, rumo à sociedade. Isso significa que o Estado se excluirá de algumas atividades, mediante a extinção e privatização de empresas públicas, criação de parcerias público-privadas com empresas e organizações não-governamentais e a terceirização do funcionalismo. Em outra análise, isso pode ser

---

<sup>3</sup> Análise e avaliação de políticas públicas

entendido com a contratualização das atividades públicas que toma lugar de uma série de relações hierárquicas e formais dentro da AP, tornando-as mais exigíveis, eficientes e flexíveis (GRUENING, 2001; POLLITT, 2003). Essa estratégia reflete o debate sobre as funções do Estado e sua contemporânea redução, bem como se reporta à governança dissertada no capítulo anterior.

A contratualização é correlata a uma outra estratégia também muito presente no NPM que é adoção de mecanismos de mercado, ou *marketization* para KETTL (2005)<sup>4</sup>. Esses mecanismos – além da contratualização – seriam, por exemplo, o favorecimento da competitividade dentre os órgãos públicos com retornos orçamentários proporcionais aos resultados. Competitividade estendida também para os entes com quem a AP se relaciona, para que eles também tenham de produzir mais com a verba pública, como fica evidente em processos licitatórios (ABRUCIO, 1997; POLLITT, 2003; PIMENTA, 1998)

Para COUTINHO (2000, p. 43) “a criação de um ambiente altamente competitivo entre as organizações públicas, nos moldes do mercado, suscita a valorização máxima do cliente”, retornando, portanto, àquela noção central do *consumerism*. Aliás, toda a adoção de mecanismos de mercado tem com função a oferta de serviços de qualidade, porque os mecanismos são meios para os fins desejados, que são os *outcomes* e os produtos, reforçando argumento da essencialidade dos resultados em detrimento dos processos. Também, nesse ponto, se observa a influência de um contexto “pró-mercado” sobre as políticas públicas.

A par das estratégias adotadas, o NPM (ou *consumerism*) receberia críticas de vários lados, desde políticos, gestores públicos e boa parte da literatura especializada. O calcanhar de Aquiles do modelo seria justamente aquele avanço que obteve sob o seu antecedente, que é a noção de consumidor. Em síntese, a censura assevera que o conceito de consumidor não é adequável ao de cidadão, razão pela qual não é aplicável ao contexto da AP. De um lado, liminarmente, se vê que a interação consumidor-mercado é baseada na racionalidade da escolha individual, ao passo que o cidadão não se lastreia na escolha, mas em seus direitos e deveres perante a AP. Ademais, observa-se que as possibilidades de escolha são muitas das vezes limitadas por questões geográficas e financeiras, fazendo dela menos “racional” ou menos livre, sendo, em alguns casos, até compulsória. De outro lado, é possível que se formem grupos de pressão sobre a AP que acabem se tornando “grupos especiais de consumidores” que serão atendidos pela AP em detrimento de outros consumidores não-

---

<sup>4</sup> O autor, inclusive, identifica as duas estratégias dizendo que o *marketization* consiste na contratualização das relações administrativas. Todavia, outros autores reportados as diferenciam agregando mais conteúdo ao primeiro conceito.

organizados, embora tenham estes os mesmos direitos (ABRUCIO, 1997; COUTINHO, 2000).

Estruturalmente, POLLITT (2003) adverte que a estratégia de oferecer grandes responsabilidades e autonomias para os gestores públicos pode, inclusive, autonomiza-los dos desejos sociais, no sentido de que não teria, de forma alguma, de corresponder à população e ser responsivo. Também considera o autor que a super-concentração em quantificar os resultados da AP levou à desconsideração de metas intangíveis, como equidade e justiça das ações públicas.

Em reação a essas críticas e no sentido da evolução da AP, vêm se desenvolvendo uma corrente teórica que pode ser chamada de *Public Service Orientation* (PSO) ou *New Public Service*, ainda não plenamente consolidada. O modelo recebe aportes da teoria democrática, humanista, comunitária e da teoria do discurso (DENHARDT & DENHARDT, 2000) e tenta superar o *consumerism*, sem rejeitá-lo completamente, porém.

O PSO agrega a noção coletiva e comunitária de cidadania, oferecendo luz sobre a esfera pública, que é o lócus central do debate públicos no qual os cidadãos podem participar da AP (SILVA, 2010; ABRUCIO, 1997). Nesse sentido, a AP não mais dirigirá e guiará a sociedade, mas terá papel principal de servi-la, conforme suas necessidades percebidas pelo debate, o que colaborará na superação do conceito de consumidor, tendo a AP que atender ao cidadão (DENHARDT & DENHARDT, 2000).

Em relação a algumas estratégias adotadas pela PSO comentem-se duas. Primeiro que as metas de eficiência quantificáveis passarão a ser combinadas com a noção do interesse público, intangível, mas que é produto principal da AP, em alguma medida sobrepondo a crítica que se fazia nesse ponto. Em segundo lugar, absorveu-se a crítica estrutural sobre a descentralização e autonomia dos agentes públicos, indicando-se como solução a mudança de postura quanto a descentralização, isto é, que ela não seja vista como facilitadora da autonomia, mas que seja orientada para permitir a maior participação da população na AP, reduzindo a autonomia e aumentando a responsividade daquele órgão de gestão.

Mesmo que essas considerações sejam iniciais, observam Denhardt&Denhardt(2000, p. 557) que “while this debate will surely continue for many years, for the time being, the New Public Service provides a rallying point around which we might envision a public service based on and fully integrated with citizen discourse and the public interest”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tradução Livre: “Enquanto esse debate certamente continuará por muitos anos, pelo menos até o momento, o New Public Service oferece um ponto de convergência arredor do qual pode-se vislumbrar um serviço public baseado e integrado com um discurso cidadão e com o interesse publico”

### **3.2 A Administração Pública no Brasil**

Como bem preleciona MARTINS (1997), para se lidar com o Estado e a Administração Pública brasileira é necessário que se investiguem as suas raízes histórico-culturais, cujas características são problemáticas. E o bom conhecimento do problema faz parte de sua solução.

A história da burocracia brasileira remonta às primeiras tentativas de povoamento do território e ganha corpo quando é premente a necessidade de sua exploração econômica. Nesse momento, a exploração de pedras preciosas, ouro e madeira (e a futura a produção de cana-de-açúcar) é submetida à necessidade de concessão estatal. Assim, para que as atividades econômicas pudessem ser geridas, foi necessária a estruturação de uma burocracia a fim de manter o controle real e os privilégios da coroa (MARTINS, 1997; PRIORE; VENACIO, 2010). As funções burocráticas, nessa sintonia, ficaram a cargo da nobreza decadente que se tornava dependente do Estado, tanto na colônia quanto na metrópole, porque economicamente improdutiva. Ao mesmo tempo, e em função desse centralismo, as atividades econômicas se restringiam aos poucos e bons amigos do Rei que tinham trânsito suficiente para requisitar as licenças. A Independência sem guerra, em 1822, representou uma continuidade muito cômoda à monarquia, sem que houvesse mudança nesse quadro burocrático brasileiro. O funcionalismo seguiu o mesmo sentido oligárquico e circunscrito de suas origens.

Formava-se, assim, pouco-a-pouco, contudo, em escala geral, um verdadeiro estamento burocrático composto por estes juristas, médicos, letrados e militares, cuja renda e poder político derivavam exclusivamente do Estado. O emprego público não funcionava em bases meritocráticas, ou racionais-legais, mas era alimentado por herdeiros da oligarquia escravocrata, indicado por políticos e membros do Estado. Esses burocratas dominavam com boa autonomia a política e o Estado, de forma que trabalhavam criando um complexo de agregados e clientes internos e externos ao Estado, e que tinham de ir a eles para que pudessem ter acesso aos serviços e licenças estatais. Esse estamento, restrito aos bem indicados e recém-diplomados em Coimbra, tomava de sobremaneira as fracas instituições estatais, de forma a essencialmente confundir o público com o privado, como se a burocracia lhes pertencesse e o Estado só fosse acessível através de si (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2001; MARTINS, 1997; ABRUCIO et al., 2010)

É exatamente este o ponto fulcral do Patrimonialismo: existe uma confusão entre o que é público e o que é privado, no sentido de que o trabalho desenvolvido pelo servidor não é

público, mas é seu. As suas atividades não seguem as orientações racionais-legais, o que abre portas para a corrupção e para a ineficiência. O Estado se torna cada vez mais particular ao burocrata, que só é capaz de dar-lhe ingresso para seus clientes e amigos.

Essa é a característica dominante da AP brasileira durante toda a colônia, o império e a Primeira República. BRESSER-PEREIRA (2001, 2007), inclusive, fala em Estado Patrimonial-Oligárquico, composto por sua administração patrimonial, uma sociedade patriarcal e dependente do Estado, um regime político oligárquico, cujas classes dirigentes são os latifundiários e a burocracia. A proclamação da república, novamente, não rompeu com esses traços, o que fica evidente nas pressões que os produtores cafeeiros faziam sobre o governo para manipular a macroeconomia e, ainda mais evidente, com a política dos coronéis e do voto de cabresto.

A Primeira-República terá fim na Revolução de 1930 que, encabeçada por Getúlio Vargas, levá-lo-ia à presidência. Tomou frente do país a “Aliança Liberal” desenhada por Vargas que arrematava diversos setores da sociedade entre a velha oligarquia rural, a burguesia industrial, os militares, a classe média e os trabalhadores urbanos. Para BRESSER-PEREIRA (2007, p. 13-14), esse momento foi um verdadeiro divisor de águas na história pátria, momento no qual o Brasil iniciou sua revolução industrial por meio de um Estado Nacional-Desenvolvimentista. Nesse sentido, o Brasil se inseriu no contexto mundial de crise, cuja política econômica em voga seria aquela keynesiana, marcada pela intervenção do Estado na seara econômica e social, optando pelo fechamento do mercado interno como maneira de proteger e desenvolver as indústrias nacionais (BRESSER-PEREIRA, 1996; PIMENTA, 1998; DEL PRIORE; VENANCIO, 2010).

Para a realização dessa nova função pensada para o Estado (Social, como já se reportou) o governo Vargas teria de arregimentar e reorganizar as estruturas burocráticas para que elas fossem capazes de levar adiante essa transformação (ABRUCIO et al, 2010). Criou-se, para essa tarefa, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – órgão que seria emblemático nessa reforma administrativa. Pela primeira vez tentava-se inserir o conceito weberiano de AP no Brasil diante da necessidade de racionalização e capacitação da burocracia, afastando o Patrimonialismo que rodeava a AP. Assim, foi implementada uma organização sistemática da burocracia, com mudanças no sentido da profissionalização da AP e do aperfeiçoamento do plano de carreiras, inclusive com incentivos a promoção por mérito. Reforma essa inspirada no *civil service* da Inglaterra, que serviu de modelo à reforma brasileira (MARTINS, 1997). Por exemplo, foi nesse contexto que se instituiu a necessidade de concurso público para ingresso na burocracia.

A ‘reforma *daspiana*’, contudo, não seria capaz de sobrepor todo o arcabouço patrimonialista. Houve, sim, avanços na AP, mas ao mesmo tempo essa reforma foi limitada pelo clientelismo já enraizado na cultura brasileira, o que, inclusive, era fortalecido diante dos acordos políticos formados pelo presidente. Dessa forma, o clientelismo se manteve presente na AP, principalmente nos baixos postos, ao passo em que se logrou obter várias ilhas de excelência dentro da AP, especialmente nos órgãos responsáveis pela intervenção econômica (ABRUCIO et al, 2010).

Nasce, assim, um padrão *dual*, bipartite na AP brasileira que a marcaria. De um lado, as bases da hierarquia, dominadas por um clientelismo enraizado no patrimonialismo, parte da gramática política e dos pactos políticos. Cargos ocupados por indicação, como se os cargos fossem feitos para as pessoas, e não as pessoas para os cargos. Estes sem profissionalização, plano de carreira ou promoção baseada no mérito. De outro lado, as ilhas de excelência – donde vem a expressão “insulamento burocrático” – criadas fora da AP direta, mediante autarquias, p. ex., e incumbidas justamente das mais atividades estatais de maior relevo, porque se acreditava que elas estariam livres do clientelismo e aplicariam o modelo gerencial (ABRUCIO et al, 2010; PINHO, 1998; MARTINS, 1998)

Essa bipartição também foi percebida por Juscelino Kubitschek, quando propôs seu Plano de Metas. Naquele momento, a AP não era weberiana e habilitada o suficiente para enfrentar o desafio de desenvolvimento que se propunha, razão pela qual o governo apresentou um projeto de ampla reforma da AP. Porém, não obteve sucesso diante dos entraves políticos enfrentados dentro do Congresso, forçando JK a adotar a saída alternativa que replicava a bipartição administrativa, acentuando-a ainda mais. De outra feita, JK utilizou sua experiência política para usar do clientelismo para manter sua base de apoio, enquanto se aproveitava do insulamento burocrático para levar adiante seus projetos (ABRUCIO et al., 2010; BRESSER-PEREIRA, 2007). Para PINHO (1998, p. 63), JK piorou o quadro e deu lugar a um “Estado Paralelo”, baseado no modelo weberiano (ou, incipientemente gerencial) que seria responsável pelas tarefas desenvolvimentistas estatais e divididas entre um extenso rol de órgãos entre autarquias, empresas mistas e estatais etc.

Chegado o ano de 1964 o Brasil assistiria o surgimento de outra ditadura após um breve respiro democrático depois de 1945. A ditadura militar, de pronto, buscou construir sua legitimidade política calcada na legalização de seus atos e no estabelecimento de um novo texto constitucional, ao mesmo tempo em que, com relação à AP, buscou se apoiar no discurso “modernizador” como instrumento de legitimação (ABRUCIO et al., 2010).



Assim, em 1967, instituiu-se o Decreto-Lei nº 200, obra essa que também não solucionou o problema da divisão na AP, aliás, só aumentou a disparidade e acirrou a disputa entre a AP direta ineficiente e a indireta insulada. Essa reforma apostou mais uma vez na descentralização da administração como forma de garantir sua eficiência – dentro de um espírito gerencialista – e como alternativa ao clientelismo. A legislação colocava a descentralização e a delegação de competências como princípios fundamentais e, doravante, estabelecia várias disposições em favor da criação de fundações públicas, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas. Contudo, paradoxalmente, a descentralização foi combinada com um federalismo centralizador na União, fruto do autoritarismo da ditadura.

Desenvolver-se-ia como efeito do Decreto-Lei 200:

a criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado (cada uma dessas categorias com um tratamento jurídico diferente) ensejou uma enorme expansão desses três níveis da administração pública. Na verdade, o governo autoritário perdeu o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus salários da administração direta tinha um grande atrativo para uma burocracia na qual o regime autoritário tinha de se apoiar; e, no que diz respeito às empresas estatais, uma vez que foram estimuladas a adotar uma atitude mais empresarial, as administrações dessas empresas se sentiram à vontade para expandir amplamente suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem. (MARTINS, 1997, p. 21)

Essa “enorme expansão” da AP indireta, do “Estado Paralelo”, levou a uma situação na qual “na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no País” (MARTINS, 1997, p. 21). Portanto, a reforma de 1967 reforçou uma divisão pré-existente na AP brasileira na medida em que incentivou o crescimento da AP indireta através da descentralização, chegando ao resultado conjuntural de perda de coordenação e controle, pelo governo, dessas entidades criadas. Novamente, os problemas da ineficiência burocrática e do clientelismo não foram enfrentados, na medida em que não se valorizou a AP direta nessa reforma, resultando na manutenção do *status quo* (PIMENTA, 1998; PINHO, 1998).

De um ponto de vista teórico, a descentralização empreendida não logrou cumprir sua razão-de-ser prevista pelo *consumerism*, qual seja, a aproximação da AP com o cidadão para que possa atendê-lo melhor. Em verdade, o insulamento burocrático não o fazia ileso aos grupos de pressão, públicos ou privados, e ao lobby, muito em razão das caras e importantes funções exercidas por esses órgãos (PINHO, 1998). “Grupos de interesses especiais, empreiteiras de obras públicas, e outros, começaram a estabelecer relações diretas e pessoais ou privilegiadas com setores da administração direta, ou com empresas estatais, das quais de alguma forma dependiam” (MARTINS, 1997, p. 26).

Mais a frente, em 1985, a Nova República pôs fim a ditadura militar e deu início a um processo democrático com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. O governo Sarney teve de honrar os acordos políticos costurados por Tancredo e que permitiram a distensão ditatorial, de forma que teria que criar quantos cargos e ministérios, se fossem necessários, para manter sua base de apoio em tempos de bastante turbulência política e econômica.

Tendo em vista esse contexto, não houve significativos avanços para a AP durante o governo Sarney, padrão que se manteria até o governo Fernando Henrique Cardoso. À título demonstrativo, Luciano Martins (1997) narra o desenrolar justamente do órgão responsável pelas reformas administrativas – o Ministério da Desburocratização. Em 1986 o órgão foi renomeado para Ministério da Administração, incorporando as funções do antigo DASP, para que, poucos meses depois, fosse substituído pela Secretaria da Administração Pública. No biênio 1989-1990, a secretaria saiu da tutela da Presidência e foi transferida para a Secretaria do Planejamento, daí em diante sendo dividida em duas subsecretarias e novamente sendo reunificada, agora nomeada de Secretaria da Administração Federal, outra vez ligada à Presidência. Já em 1992, a secretaria foi realocada para o Ministério do Trabalho e voltando, pela terceira vez, para a Presidência. Percebe-se, assim, como não houve um sólido plano para que fosse reformada a AP.

A nova constituição, promulgada em outubro de 1988, ao seu turno, teria tratamento particular para a AP já que pela primeira vez dentre as constituições brasileiras havia um capítulo que lhe era especialmente dedicado. Se por um lado essas novas disposições representaram um avanço na AP brasileira, por outro também sofreriam críticas.

Positivamente, podem se destacar três aspectos. Primeiro, foi consolidada a democratização do Estado não só no quadro político, mas também no seio das políticas públicas, que avançaram especialmente para instituir o controle social da AP, com instituições para este fim, como o Ministério Público; bem como munuiu os cidadãos de instrumentos para exigir a moralidade, eficiência e transparência da AP, com o *habeas data*, ação popular e ação civil pública. Em segundo lugar, pugnou-se a descentralização da AP, aspecto esse ressaltado por ABRUCIO et al. (2010), para quem houve uma descentralização geral nas políticas públicas (municipalização do SUS, por exemplo) numa tentativa de fortalecer o federalismo e aproximar, enfim, a burocracia dos cidadãos, tornando-a mais *accountable* e eficiente. Essa descentralização, todavia, foi no sentido de amenizar ou eliminar aquela bipartição da AP, não estabelecendo preferência nem incentivo para a AP indireta (MARTINS, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2001). Em terceiro lugar, citem-se os esforços empreendidos para a

profissionalização do quadro de funcionários, estabelecendo a necessidade de concursos públicos e a promoção baseada no mérito.

As críticas promovidas por BRESSER-PEREIRA (2001) perpassam a própria Assembléia Constituinte. Para o autor, o corpo de burocratas se fez presente nas discussões, ora como constituintes, ora como grupos de pressão, a fim de inserir no texto constitucional altas garantias para os funcionários, reflexo de um corporativismo que enfatiza, poder-se-ia dizer, os direitos antes dos deveres dos “servidores do público” (ABRUCIO et al, 2010, p. 58).

O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. (BRESSER-PEREIRA, 2001, P. 19)

A visão balanceada que se conclui dessas observações é de que, de fato, se democratizou e se aprimorou com a profissionalização e a descentralização, termos que iriam ser retomados na reforma de 1995. Ao mesmo tempo, observa-se que esses “reflexos do corporativismo” constituem grandes benefícios à carreira pública, mas que têm onerado excessivamente o Estado, especialmente no setor previdenciário, razão pela qual essas benesses da carreira pública têm sido alteradas.

No ano de 1994, o então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso foi eleito para Presidente. Já no primeiro mês de mandato, alterou o nome da Secretaria da Administração Federal para Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – e indicou como ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que há havido sido ministro em governos anteriores. Os trabalhos do ministro e de sua equipe renderam a publicação do “Plano Diretor da Reforma do Estado”, documento que continha seus princípios e orientações.

O tema da reforma da administração pública não era parte central do plano de governo àquele momento, porque era dominado pela necessidade do ajuste fiscal e da estabilização macroeconômica. Em função disso, parte essencial das atividades do recém-nomeado ministro foi de levantar o debate público sobre a questão, antes desconhecida, a fim de que houvesse um entendimento popular e político sobre a reforma, sua necessidade e seus métodos.

A reforma que se planejou em 1995 e se executou até 1998 revela uma boa relação com a constituição de 1988. São elementos de continuidade antes de quebra, especialmente quanto a profissionalização da burocracia, a descentralização administrativa e democratização

da AP. A constituição assemelha refletir uma discussão a respeito da história da AP brasileira, de forma que buscou suprimir a divisão entre administração direta e indireta (e o “insulamento burocrático”) e valorizar o servidor público de carreira. Em outro passo, a reforma gerencial de 1995 refletia os novos momentos políticos e as mais modernas experiências de reforma administrativa ao redor do mundo, destacadamente Nova Zelândia, Estados Unidos e Inglaterra, para aonde o ministro viajou com o propósito de ter contato com as novidades (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O contexto político global da década de 1990 foi marcado pela crise fatal da União Soviética e pela afirmação do capitalismo, ao mesmo tempo em que se observava a intensificação massiva da globalização. Nesse momento, as correntes políticas neoliberais ganharam forças mediante a sua proposição de um Estado mínimo, que cedesse lugar para o mercado globalizado. É nesse contexto, também, que se insere a reforma de Bresser, para quem o primeiro questionamento a ser feito é justamente sobre o papel do Estado, de tal maneira que isso sirva como ponto de partida para o resto da reforma (PINHO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2004)

Como já exposto, o Estado de Bem-Estar Social acumulou um sem-número de funções e a década de 1990 foi o momento em que foram revistas. A reforma de 1995 seguiu a mentalidade Social-Liberal, no sentido de afastar as tendências minimalistas do Estado e estabelecê-lo como um importante agente regulador e corretor na seara econômica e social (PIMENTA, 1998; ABRUCIO, 2007). Nesse sentido, a reforma implementou mudanças que significariam a diminuição do Estado em alguns quesitos e a modificação de seus métodos em outros. Para tanto, elaborou-se uma tripartição das funções estatais entre as atividades *exclusivas*, as *sociais e científicas* e *produção de bens e serviços* (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A primeira classificação – sobre as atividades *exclusivas* – indica que existem funções estatais que são inerentemente suas, dada a importância política, econômica e social estratégica. Essas atividades deverão ficar no aparato interno do Estado, especialmente na Administração direta e que devem receber uma administração gerencial e eficiente.

Em segundo lugar, têm-se as atividades sociais e científicas terão domínio “público não-estatal” – conceito esse desenvolvido por Bresser para indicar a existência de organizações da sociedade civil que almejam fins públicos, mas que não pertencem exclusivamente ao Estado. Nesse domínio se encontram atividades como a educação, saúde, garantia de renda mínima e a realização de pesquisas científicas, trabalhos que não podem girar ao redor do preço e do lucro e que dizem a direitos humanos.

Nesse intuito, nasce o programa das organizações sociais, cuja ideia central é destacar departamentos governamentais para que sejam convertidos em organizações públicas não-estatais, de direito privado e sem fins lucrativos para que seja aumentada sua eficiência e autonomia (PIMENTA, 1998). O programa é uma saída “mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar os controles burocráticos rígido.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 25-26) É, assim, uma reforma para descentralização externa, de dentro para fora do Estado, alterando o modo de execução daquele interesse público.

Por fim, existe uma série de atividades exercidas pelo Estado que visam a produção de bens e serviços para o mercado. Nesse caso, comum ao intervencionismo estatal, a reforma orientou a sua entrega ao setor privado e às empresas, cabendo ao Estado regular a sua atuação, atividade essa que é essencial ao Estado e é exercida pelas agências reguladoras criadas nesta época (BRESSER-PEREIRA, 1999).

De uma perspectiva mais ampla, a reforma de 1995 repensou e readequou as atividades do Estado, em conformidade com as tendências mundiais. Em muitos casos, isso significou a diminuição do Estado – o que era algo evidente diante de sua enormidade – ou a descentralização de suas funções em prol da sociedade civil, alterando fundamentalmente o método de execução do interesse público.

Em linhas gerais, assevera BRESSER-PEREIRA (2004, p. 180), os objetivos eram aumentar a eficiência e o accountability na AP brasileira. Nesse sentido, extraíram-se da máquina burocrática as atividades produtivas e colocou-a para trabalhar em cooperação com a sociedade civil nas funções sociais. Ademais, reforçou os clássicos métodos de accountability, como a auditoria pública e o controle parlamentar; e programou-se a accountability gerencial, através de relações contratuais, competição entre gestores e a accountability social que se possibilitava graças à descentralização.

Ao lado da reforma gerencial, e como parte desta, também foi proposta uma reforma constitucional que logrou ser aprovada em 1998. As emendas constitucionais nº 19 e 20 buscavam consertar os desvios criticados por Bresser e reportados acima. Assim, buscaram estabelecer um teto de gastos públicos com a folha de pessoal (em conjunto com os avanços da Lei de Responsabilidade Fiscal); flexibilizar o regime jurídico únicos dos servidores; introduzir a eficiência como princípio da AP (ABRUCIO et al., 2010; BRESSER-PEREIRA, 1999).

Todavia, muitas das mudanças previstas no Plano Diretor da reforma não puderam ser implementadas em função do panorama político à época. Um primeiro empecilho a ser levantado é a tendência negativa herdada do governo Collor, que fez com que as reformas fossem taxadas de “neoliberais”, o que dificultava seu trâmite na oposição e na sociedade. Outro ponto a ser levantado é um possível erro de cálculo político tomado por Bresser, quando passa a expor publicamente a reforma gerencial como uma negação da burocracia ineficiente – isto é, do weberianismo. Essa visão “etapista”, do ponto de vista teórico, é incorreta, na medida em que os vários modelos de AP são resultados pensados a partir dos modelos anteriores. Além disso, o funcionalismo brasileiro entendeu a negativa como crítica ao trabalho que vinha sendo desenvolvido, tendo se colocado contra as reformas (ABRUCIO et al., 2010).

O governo FHC teve como marca principal a mudança na política econômica, tema este que foi preocupação central nos oito anos de sua presidência. Nesse sentido, o debate do governo para as reformas ficava sempre dependente de um sinal positivo da equipe econômica que podia autorizá-las ou não. Foi o que aconteceu com as propostas de autonomia das agências reguladoras que foram bloqueadas pela equipe econômica por temer que seus orçamentos saíssem do controle e dificultassem o ajuste fiscal, tão importante ao momento (ABRUCIO, 2007).

Ainda sobre as dificuldades enfrentadas pela reforma de 1995, deve-se ter em conta que as reformas legais e constitucionais dependem de seu bom trâmite no Congresso Nacional. Contudo, a reforma gerencial não foi plenamente bem recebida no Poder Legislativo porque havia um temor entre os deputados que a descentralização, autonomia e profissionalização do serviço público poder-lhes-ia retirar a influência sobre as nomeações e sobre o funcionamento da máquina pública (ABRUCIO et al., 2010).

O reforma de 1995 e seu texto do “Plano Diretor” continha um sem-número de proposições sem que todas tenham sido aceitas e implantadas. Muitas dessas propostas alteraram as estruturas estatais, mudanças que são até hoje observadas como as organizações sociais, as agências reguladoras e as parcerias público-privadas. Para além disso, a reforma contou com uma dimensão cultural importante e que se apoiou na abertura do debate público sobre a questão da eficiência da AP:

Bresser se apoiou numa idéia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais,

percebe-se facilmente a influência destas idéias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos. (ABRUCIO, 2007, p.72)

As “três grandes reformas” da AP (em 1930, 1967 e 1995) ensaiaram incorporar na AP brasileira elementos dos modelos teóricos weberiano e gerencial, cada uma delas a seu gosto e dentro de seu contexto político. A reflexão que conduz PINHO (1998) se baseia na idéia que cada reforma agregou uma “camada” à AP: uma primeira *patrimonialista*, enraizada, a segunda *burocrática* e a terceira *gerencial*. Assim, é possível acreditar que o *gerencialismo* tenha êxito frente ao *patrimonialismo*? Teria, o Brasil, finalmente, subjogado o patrimonialismo ou as camadas seguintes foram por ele contaminadas?

Nesse sentido, condensa o autor:

Teríamos então convivendo uma estrutura burocrática, possivelmente em acelerado processo de decadência (e com ela os serviços sob sua responsabilidade), uma estrutura patrimonialista que está muito mais implícita, disfarçada do que explícita e é muito maior do que os otimistas acreditam e uma estrutura gerencialista que seria a nova ‘menina dos olhos’ do Estado (PINHO, 1998, p. 76)

O patrimonialismo, embora tenha sido radicalmente reduzido no último século, ainda persiste nos menores, diários e infinitos trâmites da AP. Ao mesmo passo, está presente nas grandes indicações, na política partidária e suas alianças. Aliás, o próprio Pinho (1998) somado a Bresser-Pereira (1996), diz que a inclusão de garantias e benefícios ao funcionalismo público na constituição de 1988 é mais uma figura do patrimonialismo.

Por fim, o autor observa que a história brasileira é sempre acompanhada pelo patrimonialismo, inerente às atividades estatais e que se adéqua a cada momento às condições econômicas, políticas e sociais. A expressão chave do autor é, justamente, *patrimonialismo camaleônico* (PINHO, 1998, p. 72).

É, nesse sentido, que urge a necessidade de mudanças estruturais na AP, diante de um quadro de indecisão e possível queda dos serviços públicos. Neste contexto que se insere, também, a presente proposta para institucionalização da Transição de Governos para atuar, especialmente, em duas dimensões, seja contra o patrimonialismo, seja a favor do Gerencialismo, enfim, a favor do funcionamento AP.

É interessante notar que o Gerencialismo também traz para a gestão pública as inovações tecnológicas de seu tempo. As tecnologias da informação e do conhecimento foram integradas pelo Gerencialismo como métodos e instrumentos de gestão aplicáveis às organizações públicas. Com isso, também tiveram de ser desenvolvidas novas formas de gerir esses mecanismos para que pudessem ser plenamente úteis à AP.

## Capítulo 4 – Gestão do Conhecimento

O século XXI e a emergência de novas tecnologias informacionais colocaram desafios para as organizações públicas e privadas. Para os governos, os desafios se constituem na intensa globalização que aumenta a competitividade – econômica e cultural – em nível internacional, devendo os Estados estarem preparados para esses novos tempos. A competitividade surge também no campo nacional, quando observa-se o nascimento de diversas organizações não-governamentais e empresas que oferecem serviços semelhantes aos estatais, como educação e assistência social. Nesse contexto, a Era do Conhecimento também oferece um grande rol de oportunidades, especialmente para que se ganhe um diferencial competitivo baseado no conhecimento organizacional. São justamente essas oportunidades que ganham estudo teórico aqui para que mais a frente possam ser replicadas na administração pública.

Uma diferenciação preliminar que deve ser feita antes do estudo da Gestão do Conhecimento é a respeito dos contornos entre dados, informações e conhecimento. Termos esses que correm o vocabulário comum – e até mesmo, organizacional – como sinônimos, ao passo em que o afimco teórico lhes diferencia.

Em primeiro lugar se atina para a categoria dos *dados*, que podem se entendidos como objetos pontuais, fáticos e ligados a eventos. Os dados são em si mesmo considerados e afastados de um possível contexto em que estejam inseridos, de forma que não é possível isoladamente se falar sobre sua relevância naquela organização. Os dados constituem a matéria-bruta para a construção do conhecimento.

Em uma etapa intermediária entre dados e conhecimento encontramos as *informações*. Estas, enquanto evolução dos dados, se apresentam não mais em forma “bruta”, mas já interpretados e significados. É nesse momento em que se atribuem relevância e propósito para os dados, tomando já em vista o contexto organizacional. Na expressão carregada por Nonaka (1994), informações são fluxos de mensagens e significados em ordem a compor, adicionar, estrutura e modificar o conhecimento. As informações estão para o conhecimento, assim como os dados estão para as informações. É nessa seara que se dá lugar para as “tecnologias da informação” e para a “gestão da informação”, que não podem ser confundidos com a própria Gestão do Conhecimento que lhes absorve.

No último estágio, encontra-se o *conhecimento*. Aqui, vê-se a informação já trabalhada, pensada, agregada de valor específico para a organização que o criou e o utiliza. O conhecimento está ligado ao estabelecimento de crenças e objetivos da organização, de sorte



que as mesmas informações (e dados) podem levar a conhecimentos diferentes em organizações diferentes, assim como gerar decisões díspares (COELHO, 2004). O conhecimento é essencialmente humano, na medida em que a informação é comparada, conectada e racionalizada segundo as experiências, o pensamento, a intuição e o estudo daqueles que sobre ela trabalham (CONG; PANDYA, 2003). Em um contexto organizacional, o conhecimento é avaliado pelas decisões tomadas pela organização ao mesmo tempo que as capacita – perspectiva essa focalizada por CHOO (2003).

O que se trabalha nos modelos teóricos daqui em diante é, justamente, os processos internos e externos pelos quais uma organização é capaz de transformar dados em conhecimento e, principalmente, criar este último. Serão abordados as perspectivas de Nonaka e Takeuchi (2008) e seus quatro processos de conversão do conhecimento tácito em explícito e vice-versa; CHOO (2003) e o modelo pelo qual o conhecimento avaliza uma decisão organizacional; e Alvarenga Neto (2005) e seu mapa integrativo da GC, na expectativa de oferecer um todo unitário às lições e os temas da Gestão do Conhecimento. O primeiro marco teórico a ser explorado – de Nonaka e Takeuchi (2008) – parte do pressuposto fundamental da distinção entre conhecimento *tácito* e conhecimento *explícito*, que serve como interessante instrumental de análise para a GC como um todo. NONAKA (1994), se apoiando em Michael Polanyi, diz que o conhecimento explícito se refere a categoria dos conhecimentos que, por definição, podem ser codificados e transmitidos através da linguagem. É, assim, o conhecimento formalizado, expresso em palavras e números. O conhecimento explícito, todavia, representa apenas uma pequena parcela de todo o conhecimento que uma pessoa é capaz de ter, afinal, a capacidade de conhecer extrapola a capacidade de dizer e transmitir.

Esse conhecimento que é tido, mas não transmitido é o conhecimento *tácito*. Ele se caracteriza como uma qualidade pessoal, ligada ao indivíduo mesmo, razão pela qual não é codificado e passado pela linguagem. Compõe-se, assim, do *know-how* íntimo, construído pelas experiências adquiridas, e dos mapas mentais (“mental models” como chama o autor), que são as maneiras pelas quais o indivíduo pensa e formula seu trabalho. O conhecimento tácito tem ainda uma perspectiva na qual é associado à capacidade de agir, o comprometimento e envolvimento com determinado tema, organização ou contexto.

A partir dessas posições, Nonaka e Takeuchi (2008) aduziram que o conhecimento é formado, exatamente, pela interação entre conhecimentos explícitos e tácitos, de onde surge também a capacidade de inovação. São quatro os processos de conversão e/ou transmissão de conhecimento: *socialização*, *externalização*, *combinação* e *internalização*.

O primeiro processo diz respeito aos contatos interpessoais e o compartilhamento de experiências. Nesse processo, os indivíduos podem compartilhar o conhecimento tácito que têm e que geraram para outras pessoas, que os guardarão também tácitos. É, por exemplo, a explicação de um modelo mental ou um *brainstorm*. A socialização, porém, não depende exclusivamente da linguagem, podendo ser transmitida pela experiência e pelo *hands-on*, quando alguém tem contato direto com o conhecimento em sua efetividade. A socialização não é capaz de sustentar toda transmissão de conhecimento em uma organização, porque demandaria intenso contato entre os indivíduos para que até mesmo problemas simples fossem resolvidos (NONAKA, 1994; NONAKA; TOYAMA, 2003).

O conhecimento pessoal e tácito pode ser convertido para explícito através da externalização. Esse processo consiste na expressão consciente e racional de uma pessoa sobre determinado conhecimento, buscando materializá-lo em documentos, imagens, conceitos ou, mesmo, em um diálogo (NONAKA; TOYAMA, 2003). O conhecimento tácito é articulado e feito explícito, portanto, transmissível. Esta é uma etapa crucial na GC para este modelo, na medida em que permite a multiplicação daquele conhecimento antes tácito, pressuposto para a criação de mais conhecimento (LIMA, 2010).

Ademais, a externalização permite que a combinação seja feita, sendo o terceiro processo teorizado. Os vários conhecimentos explícitos detidos por uma organização podem ser reformulados a fim de que sejam criados novos conhecimentos, todos eles também explícitos (LIMA, 2012). O conhecimento existente é reconfigurado, adicionado e recontextualizado, levando à inovação. O sistema de informação computadorizado tem papel interessante nesse ponto, porque permite uma infinidade de memórias informacionais e cálculos que recombina a informação a ser interpretada pelo seu operador.

Por fim, a internalização completa o ciclo de transmissão e conversão do conhecimento. Esta fase é a aprendizagem em si, na qual o indivíduo tem acesso ao conhecimento explícito e é capaz de convertê-lo em conhecimento tácito. Dessa maneira, todos os conhecimentos externalizados e recombinaos passam a ser aplicados na rotina e no dia-a-dia de uma organização, oferecendo resultados efetivos; saem do papel, como diz o vernáculo popular. É neste momento em que se oportuniza a inovação, haja vista que o conhecimento depende da interpretação humana e só a mente é capaz de oferecer um *insight* que extrapola o conhecimento previamente existente (LIMA, 2010; NONAKA, 1994).

A geração de conhecimento, dentro do modelo proposto por esses autores, é um movimento dialético, isto é, resultante dos embates entre teses e antíteses que não se esgotam. Assim, o conhecimento não segue linha reta, mas se insere em uma espiral contínua que

envolve o compartilhamento de conhecimento entre membros de uma organização a partir dos quatro processos descritos (LIMA, 2010). O movimento em espiral se diferencia do circular porque a interação de conhecimentos tácitos e explícitos amplifica a espiral a cada turno, horizontalmente e verticalmente, para que tenha cada vez mais conhecimentos a abarcar. (NONAKA; TOYAMA, 2003).

Todos esses quatro métodos de conversão/transmissão de conhecimento devem ser levados a efeito dentro de um contexto propício, porque são pensados dentro de uma organização, seja pública ou privada. Isso quer dizer que o conhecimento e seu processo de criação são situacionais e contextuais em tempo e espaço, de certo que o conhecimento não é gerado no vácuo (NONAKA; TOYAMA, 2003). É nesse sentido que nasce a idéia do *Ba*, entendido como um contexto continuamente voltado para a criação do conhecimento e que pode explicar as altas ou baixas potencialidades do processo criativo. Assim, o *Ba* focaliza as condições favoráveis para a criação e acúmulo de conhecimento, as quais devem ser estimuladas pelas organizações interessadas. Em prol de um *Ba* positivo, citem-se cinco iniciativas: intenção, autonomia, flutuação, redundância e variedade de requisitos.

A intenção é um conceito orientado para a ação, isto é, é a forma pela qual um indivíduo se aproxima do mundo e da realidade organizacional em que está inserido. Nessa razão, é importante que o indivíduo esteja conectado com a sua própria intenção e a intenção organizacional, sabendo de antemão o “tipo de conhecimento que deve ser desenvolvido e operacionalizado” (LIMA, 2010, p. 30). O alinhamento intencional faz com que se possa classificar a informação e o conhecimento gerado segundo a missão e a visão organizacional, a fim de que a entidade possa atingir suas metas, através da otimização dos esforços dos seus membros (COSTA et al, 2008; NONAKA, 1994).

Por outro lado, a intenção não pode “bitolar” os funcionários, haja vista que já se antecipou a necessidade de autonomia para o *Ba*. Isso significa que o alinhamento entre a organização e o indivíduo não pode restringir esse último. É importante que o membro tenha a capacidade de extrapolar o que está convencionado, para que possa aumentar as possibilidades de novas experiências e oportunidades dentro da espiral e do *Ba*. Essas duas necessidades expostas – autonomia e intenção – são importantes para garantir a motivação e compromisso dos funcionários e membros com a organização, porque sabem o que ela quer e sabem o eles mesmos podem (NONAKA, 1994).

Já a flutuação está ligada a ideia de “caos criativo” que consiste em causar um colapso nas rotinas, hábitos, procedimentos e estruturas organizacionais. Espera-se que a suspensão da “normalidade” leve ao estímulo de criatividade e à introdução de novos

elementos no dia-a-dia da organizacional. Em momentos de crise, o processo reiterado de questionamentos e reconsideração de premissas estimula a criação de conhecimento (COSTA et al., 2008).

Os dois últimos conceitos – redundância e variedade de requisitos – são em algum grau conflitantes, mas favorecem a organização se comungados. Em uma mão, a redundância indica a necessidade do estabelecimento de um *common ground*, de um patamar comum de conhecimento entre todos os membros de uma organização. Por exemplo, em uma reunião governamental, é necessário que todos os integrantes tenham conhecimento dos resultados alcançados pelas políticas públicas em debate, qual a legislação aplicável e quais os objetivos estatais para aquele setor, no sentido de que o encontro possa gerar conhecimentos novos a partir dos já existentes e comuns a todos os presentes. Em outra mão, têm-se a variedade de requisitos que é a necessária diversidade entre os membros da organização, para que ali se reflitam todas as complexidades externas e possam ser aventadas saídas diferentes de acordo com o contexto e as experiências prévias dos participantes (LIMA, 2010).

O segundo modelo a ser estudado apresenta uma complementação interessante ao modelo de Nonaka e Takeuchi. Nas lições de Chun Wei CHOO (2003), aborda-se a totalidade da cadeia decisória dentro da organização, tomada pela perspectiva informacional. Nesse sentido, extrapola os métodos de transmissão e conversão de conhecimento, sendo eles a segunda parte da linearidade construída em três etapas: criação de conhecimento, construção de significado e tomada de decisões.

Na primeira fase, a criação de conhecimento começa diante de um contexto de mudança ambiental (ou ecológica) da organização. Diante dessa turbulência no *status quo*, os agentes internos da organização passam a examinar e interpretar o ambiente para que o entendam. Seleccionam e recortam uma parte da realidade para que seus dados ambíguos recebam olhares mais atentos, resultando em um ambiente significado. Assim, esse resultado obtido – o novo ambiente interpretado – é retido no seio da organização para utilizações futuras. Formam, portanto, quatro processos sucedâneos de mudança ecológica, interpretação, seleção e retenção (CHOO, 1996).

É na segunda fase proposta por CHOO (2003) que se percebe com clareza a sua consonância com o proposto por Nonaka e Takeuchi, e o próprio autor se remete aos autores japoneses ao expor a fase da construção do conhecimento:

A construção do conhecimento é conseguida quando se reconhece o relacionamento sinérgico entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito dentro de uma organização, e quando são elaborados processos sociais capazes de criar novos conhecimentos por meio da conversão do conhecimento tácito em conhecimento

explícito [...] As organizações precisam aprender a converter o conhecimento tácito, pessoal, em conhecimento explícito, capaz de promover a inovação e o desenvolvimento de novos produtos. (CHOO, 2003, p. 37).

Portanto, o conhecimento gerado primariamente a partir da interpretação do ambiente externo, agora, é trazido para o bojo da organização, onde será retroalimentado dentro daqueles quatro processos de geração de conhecimento propostos por Nonaka e Takeuchi. E essa segunda fase será tão melhor quanto forem esses processos.

Por fim, a terceira fase será o local de deságue desse conhecimento e onde ele realmente será útil e dará frutos. A tomada de decisões é quando essa informação será tratada a fim de que a organização racionalize e implemente decisões da melhor maneira possível. A ideia é a organização possa responder depois de ter passado pelo processo de coleta e tratamento da informação, e que responda de acordo com um único caminho estratégico (LIMA, 2010) racionalmente e orientada para seus objetivos.

Adverte, todavia, Choo (1996; 2003) que a racionalidade das decisões é limitada, porque, em última instância, as próprias mentes dos gestores são limitadas. Diante dessa premissa, o conhecimento ganha importância porque ele é possível de oferecer uma base mais alta e mais sólida para o pensamento de seus gestores e a conseqüente tomada de decisão. Se feita uma analogia com uma escada na vertical, ver-se-ia que os conhecimentos retidos pela primeira e pela segunda fase são os degraus de baixo, que apóiam o estabelecimento de uma decisão, que futuramente poderá integrar os degraus de baixo.

A soma geral desses dois modelos de Gestão do Conhecimento indica e comunga a ideia de que as informações e o conhecimento são essenciais no contexto organizacional, que usam o conhecimento estrategicamente a fim de orientar e racionalizar melhor as suas decisões internas e externas.

O terceiro marco teórico a ser explorado é aquele desenvolvido por Alvarenga Neto (2005) em sua tese de doutorado, modelo esse chamado de “mapa integrativo da GC”.

O autor narra que as organizações e as práticas gerenciais estão imersas em um contexto tecnológico nunca antes visto. Para ele, a “transição da velha rigidez dos átomos para a fluidez dos bits” (ALVARENGA NETO; NEVES, 2012, p. 2) provoca inúmeras discussões a respeito das abordagens da Era do Conhecimento, e a respeito de sua produção informacional. Esse contexto constitui um desafio organizacional que se traduz “em aprender a navegar em um oceano de informações, prospectando e coletando informações relevantes para a sobrevivência/prosperidade organizacional e para a compreensão de um ambiente de negócios cada vez mais dinâmico e mutável” (ALVARENGA NETO; BARBOSA, 2007, p. 3). Portanto, é necessário repensar a gestão na Era do Conhecimento.

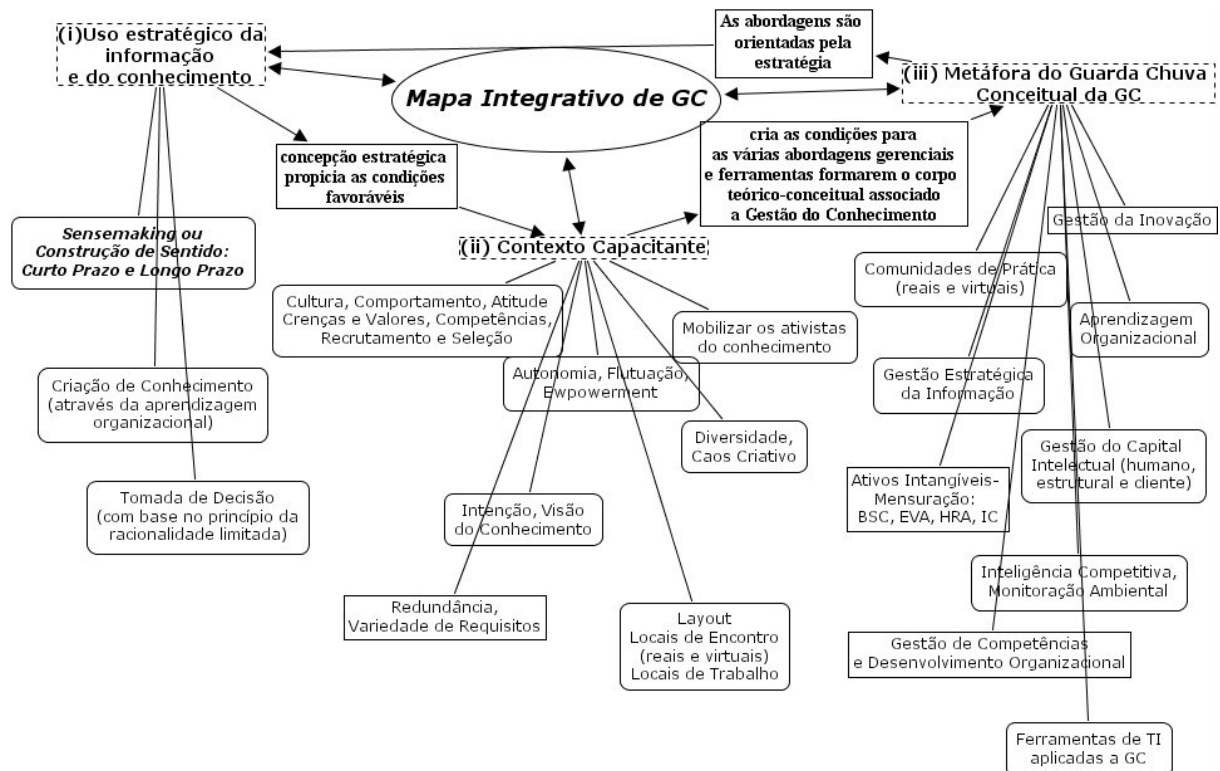
No ensejo de criar uma conceituação para a GC, o autor parte para analisá-la em uma perspectiva evolutiva. Assim, identifica suas raízes na Ciência da Informação e na Gestão de Recursos Informacionais, arenas nas quais os *hardwares* e *softwares* ganham relevo e que contribuíram com a GC oferecendo ideias como “usuários de informação”, bases de dados, serviços e produtos de informação e organização e tratamento das informações. Porém, o autor afirma que a GC extrapola essas temáticas, abordando questões como o capital intelectual, aprendizagem informacional e gestão dessa tecnologia (ALVARENGA NETO; BARBOSA, 2007).

Forma-se, assim, o primeiro pressuposto do trabalho de Alvarenga Neto: grande parte do que se convencionou chamar de GC, a bem da verdade, gestão e tecnologia da informação, ao passo que esta área é somente um dos componentes daquela. O trabalho ainda é alicerçado em outro pressuposto que é uma análise de três pilares:

(a) uma **concepção estratégica da informação e do conhecimento** como fatores de competitividade para organizações e nações, (b) a **introdução de tal estratégia nos níveis tático e operacional através das várias abordagens gerenciais** e ferramentas orientadas para as questões da informação e do conhecimento em contextos organizacionais, que se chamam continuamente ao diálogo, sendo imbricadas e passíveis de orquestração e (c) a **criação de um espaço organizacional para o conhecimento, o “ba” ou o contexto capacitante**, ou seja, as condições favoráveis que devem ser propiciadas pelas organizações para possibilitar o compartilhamento e a aprendizagem, para promover as idéias e inovações, a tolerância a “erros honestos”, bem como a solução colaborativa de problemas. (ALVARENGA NETO; BARBOSA, 2007, p. 3. Grifos nossos.).

Esses três pressupostos comprovam que a GC é uma área amplíssima, cujos principais temas extrapolam e muito a Gestão da Informação. Isto é, a GC está orientada também para a gestão da própria organização e de suas atividades, de forma a maximizar os fluxos informacionais e a criação do conhecimento dentro de um contexto favorável e sua aplicação nos diversos níveis de atuação.

A partir desses dois pressupostos – principalmente do último – Alvarenga Neto defenderá que a GC se constitui em três itens fundamentais. O primeiro é quanto ao uso estratégico da informação e do conhecimento, onde o autor se remete a CHOO (2003) para visualizar o trajeto organizacional da construção do sentido à tomada de decisão. É através da percepção estratégica do conhecimento que poderá se melhorar a atuação organizacional. O segundo elemento da GC é o estabelecimento do contexto capacitante (*Ba*) de NONAKA E TAKEUCHI (2008). Nesse sentido, a gestão organizacional estará voltada para a promoção de atividades criadoras de conhecimento e para o consignação daqueles quatro itens remetidos acima que promovem o *Ba*. O terceiro item é chamado pelo autor de “metáfora do guarda chuva conceitual da GC”, porque ali serão abarcados diversos temas, ideias e ferramenta



**Figura 1 - Mapa Interativo da GC. Fonte: ALVARENGA NETO, 2005**

gerenciais que podem ser utilizados pela GC. Esses temas estão intrincados e são permeáveis, razão pela qual conjuntamente formam um referencial teórico de sustentação da GC. Aqui está a gestão da inovação, as comunidades de práticas, a aprendizagem organizacional, a gestão estratégica da informação e os instrumentos da tecnologia da informação trabalhadas pela GC (ALVARENGA NETO, 2005; ALVARENGA NETO; BARBOSA, 2007).

#### 4.1 Gestão do Conhecimento na Administração Pública

O estudo atento da GC demonstra, sem dificuldades, que é uma metodologia altamente recompensadora se utilizada dentro de suas capacidades práticas e teóricas. Não por menos, o setor privado vem há décadas implementando-a em seus processos de gestão. Todas as empresas no século XXI – e na Era do Conhecimento – devem ter ciência que o conhecimento é o seu mais importante produto e vantagem competitiva.

A mesma afirmação, todavia, não procede para o setor público. Não existe, ainda, na seara governamental um consenso sobre a necessidade e os métodos de aplicação da GC em seu seio. Certamente, existem bons planos e políticas públicas firmadas nesse sentido, como narra LIMA (2010), mas a sua dispersão não se compara àquela do setor privado. A mesma discrepância entre a GC nos setores público e privado é encontrada nos trabalhos científicos, em que pese os avanços nos últimos anos.

A GC não é tema completamente estranho àqueles modelos teóricos sobre a AP. A GC faz parte do *New Public Management* e do *Public Service Orientation*, não só em razão de sua contemporaneidade, mas também em razão dos benefícios que aquela pode oferecer para os métodos de gestão destes últimos. Sabe-se que o NPM tem como essencial a incorporação de instrumentos gerenciais na gestão pública, oportunidade na qual se percebe que a GC pode ser levada para a seara pública, advinda das experiências positivas em empresas. Também já foi dito que esses modelos de AP reforçam a descentralização e a proximidade com os cidadãos. Ora, a GC permite que os serviços sejam descentralizados na medida em que, através de uma *intranet*, um gestor alocado longe dos centros urbanos terá o mesmo acesso a conhecimento que os funcionários alocados dentro das capitais. Da mesma forma, e independente da localização, os cidadãos poderão ter acesso a dados públicos (como licitações, admissões e salários), aumentando a *accountability*. Essa descentralização proporcionada também pode ser combinada com uma coordenação central dos serviços através de sistemas de informação e métodos de transmissão de conhecimento. Por fim, é certo que a GC, se bem implementada, favorece a eficiência das organizações, o que é eixo principal desses modelos teóricos da AP.

É necessário, então, que se afirmem os benefícios e a necessidade de GC nos órgãos públicos, a fim de que se ofereçam mais substratos teóricos e incentivos políticos para a criação de políticas públicas nessa temática.

A GC, tomada pela acepção integrativa de Alvarenga Neto (2005), pode produzir inúmeros benefícios para as organizações públicas, de onde se destacarão alguns a título demonstrativo:

- Aumento da eficiência e da atuação estratégica dos órgãos
- Aumento da transparência dos dados e das atividades governamentais
- Favorecimento da participação popular em processos decisórios
- Capacitação técnica dos servidores públicos
- Maior agilidade na tomada de decisões
- Compartilhamento de informações entre diversos órgãos com atividades semelhantes
- Movimentar os serviços de emergência com maior rapidez em caso de desastres



- Difusão do acesso popular às informações públicas, independentemente de sua localização ou seu contato com a burocracia (BATISTA, 2012; LIMA, 2012; LIMA, 2010; FRESNEDA; GONÇALVES, 2007; COELHO, 2004)

Esses benefícios, embora se remetam àqueles providos para o setor privado, devem levar em consideração a finalidade pública, que é promover o interesse público e retornar os serviços em prol dos cidadãos. Dessa forma, a GC não pode replicar mimeticamente o setor privado. Nesse sentido, a GC deve ser pensada com um instrumento da própria cidadania, na medida que pode modificar a distribuição de poder político (POLLITT, 2003). Assim, deve ser arquitetada para favorecer a participação popular nas decisões públicas, e a disponibilização de informações com fim a melhorar a avaliação (*accountability*) que os cidadãos têm de seus governantes. Em última instância, é a própria viabilização do *open government*, porque informatiza os dados e informações para que sejam posteriormente publicados.

A respeito da necessidade de GC na Administração Pública, ANGELIS (2011) aduz três razões principais: (a) as organizações enfrentam cada vez mais contextos diversos e turbulentos, o que exige alta capacidade de resposta e adaptação; (b) A revolução dos “bits” (ensinada por Alvarenga Neto), consolidou que o conhecimento é insumo estratégico de produção e, no setor público, exige que as políticas públicas sejam tratadas pelas melhores competências, ferramentas e tecnologias disponíveis; e (c) a própria demanda social por serviços de qualidade e com transparência, levando as organizações públicas a repensarem sua administração.

Nesse sentido, e observando-se o panorama conceitual sobre a GC, pode-se afirmar que a GC cumpre papel importante na gestão pública, na medida em que a impulsiona a se organizar nos modelos de CHOO (2003) e NONAKA e TAKEUCHI (2008). É possível que a AP seja organizada de forma a cumprir as três fases de Choo, isto é, captando informações sobre problemas sociais, selecionando-as e interpretando-as a fim de que possam ser introduzidas na organização. Uma vez trabalhadas e o conseqüente conhecimento gerado pela espiral de Nonaka e Takeuchi poderão orientar a melhor e mais racional tomada de decisão. Assim, as políticas públicas implementadas serão frutos do aproveitamento do conhecimento detido pela organização, rendendo maior eficácia às suas ações.

Segundo CONG; PANDYA (2003, p. 31), é preciso que as estruturas de GC da gestão pública estejam preparadas para implementar processos de concretização desses modelos teóricos existentes na literatura. Identificar, capturar, selecionar, manter, compartilhar, aplicar e criar: todos esses processos voltados para a gestão do conhecimento,

de acordo com a missão, os valores, os objetivos, os instrumentos, os problemas e as soluções daquela organização. Como se depreende dessa lista de verbos, ela refaz a linha decisória de CHOO (2003), desde a criação de significado até a tomada de decisões.

Continuam os autores para também estabelecer o uso de tecnologia como um dos requisitos do *framework* da GC para a administração pública. A tecnologia da informação deve ser usada em todos esses processos porque é um facilitador crucial, mas não é fim em si mesma e deve ser utilizada na medida em que auxiliar a GC. Por exemplo, é necessário que se identifique o *hardware* e o *software* mais adequados às atividades da organização, bem como é necessário se estabelecer uma *intranet* para facilitar as comunicações e a troca de experiências entre os seus membros (CONG; PANDYA, 2003).

Em razão do funcionamento próprio do setor governamental, a GC depende de autorização e implementação através de algum instrumento normativo-legal, desde leis a portarias. Neste momento, é importante que essa provisão normativa seja resultado de uma discussão com os gestores públicos – em comissão ou de carreira – para que esses métodos obtenham apoio político dentro da própria burocracia e não restem sendo somente *mais umaburocracia*. LIMA (2010), inclusive, aposta na criação de um departamento formal responsável pela GC na AP, chefiado por um CKO (*Chief Knowledge Officer*).

Neste ponto é importante frisar o papel do *pessoal*, dos membros da AP, como uma condição para o sucesso da GC. Como já havia sido dito em plano teórico, a GC depende da criação de um *contexto capacitante* (*Ba*) para que seja bem sucedida e para que estimule a criação de conhecimento dentro daquela organização. E em prol de um *Ba* positivo atua a intenção e autonomia dos agentes ali envolvidos. Isso significa que é necessário mobilizar e incentivar os funcionários que lidarão com a GC, para que saibam usá-la e valorizem-na, de forma que suas intenções pessoais estão alinhadas com as organizacionais, em direção à criação de conhecimento. Igualmente, têm de ver na GC um instrumento capacitador e estimulante de seu trabalho, ao invés de percebê-la como mais um empecilho.

É preciso encontrar apoio para essas iniciativas em meio aos gestores públicos, principalmente, os gestores de carreira porque continuarão nos postos de trabalho apesar das mudanças de governo. A liderança desses gestores será fundamental para compor a política e seu instrumento normativo, bem como para motivar seus funcionários e garantir o funcionamento adequado da GC em seus departamentos. A motivação e o bom uso da GC podem ser promovidos por uma série de incentivos como promoções, ganhos salariais, reconhecimento etc. (LIMA, 2010; CONG; PANDYA, 2003;).

As finalidades centrais de toda e qualquer tentativa de implante da GC dentro da gestão pública é a busca pela qualidade dos serviços e pela eficiência. Espera-se que o métodos de criação, transmissão e conversão de conhecimento possam ser usados para gerir melhor a coisa pública, para cortar gastos desnecessários, otimizar os gastos existentes e aumentar a satisfação do cidadão que tem de usar esses serviços. A GC, novamente, não tem fim em si mesma, mas deve ter por objetivo algo além e que se identifica com a instituição em que está estabelecida e, nesse caso, deve observar o interesse público.

## Capítulo 5 – A Transição de Governos

Seguindo a análise planejada, cumpre, agora, expor a especificidades do processo de transição, a fim de que se perceba seus avanços e, principalmente, suas deficiências. Para tanto, serão analisadas as experiências históricas relevantes e quais as diretrizes práticas ou teóricas que podem delas serem extraídas. Nesse rumo e a partir dessas experiências, será comentada a regulamentação das transições de governos, o que indicará o estágio atual nesse processo. As confirmações teóricas deste e de outros capítulos serão complementares às noções experimentais dadas pelos agentes públicos entrevistados. Por fim, pretende-se agregar esses conhecimentos no sentido da proposição de alguns pontos-chave para a institucionalização da transição de governos

Antes disso será feita uma exposição acerca da metodologia aplicada ao trabalho, de sorte que se compreenda melhor o posicionamento e a utilização das informações coletadas.

### 5.1 Introdução Metodológica

O presente estudo foi estruturado sobre o problema basilar que questiona *qual a análise teórica, que confirma a não institucionalização política informativa e normativa da transição de governos no Brasil?* Em boa dose, esse problema parte de um pressuposto – aferido pelo senso comum do investigador e da realidade política brasileira – de que as transições de governos não estão institucionalizadas.

A partir dessa questão, o trabalho elenca quatro categorias analíticas e procede à análise de dados teóricos e empíricos. Ao fim, busca refletir sobre *o que é preciso ser feito para a institucionalização da transição de governo*. Assim, tendo em vista o material exposto, levanta algumas propostas teóricas e práticas que visam a sua institucionalização na política brasileira.

A primeira categoria analítica visa apreender quais foram as reais *experiências históricas* que se observou sobre a transição de governos. Neste momento, dá-se lugar ao que efetivamente ocorreu e não ao que deveria ocorrer. É observação da realidade. Assim, buscam-se os relatos das entrevistas, as notícias da imprensa e os documentos produzidos. Nesse sentido, é mostrada a experiência da transição de 2002, no governo federal; a “pesquisa de campo” realizada pelo CEPAM nesse tema; e, comparativamente, a experiência internacional dos Estados Unidos. Outras experiências de igual importância são citadas pelos entrevistados.

A partir disso, a segunda categoria de análise buscará descrever qual é o *atual estágio de institucionalização* da transição de governos no panorama geral do Brasil. Assim, se cotejará a regulamentação legal sobre o assunto, os danos que advém da precariedade de institucionalização, especialmente quanto à descontinuidade de serviços e projetos. Categoria essa que confirma o pressuposto inicial, descrevendo-o.

Já ciente da precariedade da transição de governos na *práxis* política, o trabalho também enseja uma análise mais teórica sobre o tema. Nesse sentido, é levantado um referencial teórico sobre a Governança (mormente sob o viés da *accountability*) e os modelos teóricos da Administração Pública e, mediante esses conhecimentos, se verificará que, atualmente, a transição de governos não está a contento das teorias mencionadas. Da mesma forma, esses aportes teóricos demonstram qual a importância e a necessidade de institucionalização das transições, bem como apontam-na diretrizes.

É nessa mesma linha que se abordará a Gestão da Informação e do Conhecimento dentro do processo de transição de governos. Isto é, se confirmará que a precariedade em sua institucionalização gera danos à GCI dentro da Gestão Pública, mormente quanto ao acesso aos dados e a continuidade de serviços e projetos. De outra sorte, por intermédio da institucionalização, a GCI é capaz manter o conhecimento dentro da administração pública, fortalecendo a espiral do conhecimento e, conseqüentemente, melhorando a eficiência e qualidade da atuação pública.

### **5.1.1 A natureza da pesquisa**

O estudo da Transição de Governos no Brasil deve sempre levar em conta a atual indisponibilidade de uma vasta gama de estudos científicos – qualitativos ou quantitativos – sobre o tema, conforme já foi ressaltado. O tópico é razoavelmente novo dentro do cenário político brasileiro, possível razão pela qual os estudiosos não se debruçaram sobre ele de forma a criar um quadro científico sistemático. Entretanto, existe um bom ambiente para esta empresa científica, haja vista a importância do assunto para o desenvolvimento da Administração Pública nacional.

Tendo em vista essa escassez de escritos acadêmicos, optou-se, nesse trabalho, por uma metodologia de objetivos eminentemente *exploratórios*. Assim, busca-se esboçar uma caracterização inicial das Transições de Governo, como um primeiro estágio de pesquisa científica que permite a familiarização com o tema. Dessa forma, poderá explicitar com maior clareza qual é o status atual deste tópico na realidade objeto de investigação (GODOY, 1995). Seria potencialmente pretensioso dar enfoque exatamente descritivo ou mesmo explicativa

para uma seara científica cujas linhas gerais e os fundamentos não estão fixados na bibliografia e na realidade institucional brasileira. Sem afastar o caráter exploratório, entretanto, não se furta à tentativa de elaborar descrições sobre o fenômeno nem estabelecer fatores relevantes para a sua ocorrência, uma vez que essas empreitadas podem auxiliar na composição do perquirido quadro geral sobre o tema.

Quanto à abordagem, a pesquisa se consolida como sendo *qualitativa*. Não se pretende, assim, dar uma representação numérica aos fatos pertinentes ao trabalho, nem em se examinar o objeto em um ambiente isolado a fim de se perceber as influências quantitativas de fatores uns sobre os outros. Por outro lado, quer-se examinar o objeto em seu ambiente natural, centrando-se em aspectos da realidade que não podem ser operacionalizados, mas cujo tratamento se dará através do raciocínio indutivo, da linguagem e da argumentação (GERHARDT et al., 2009).

Para levar a efeito este trabalho, levantaram-se dados de natureza *bibliográfica e documental*. A primeira, é essencial no delineamento do estado da arte sobre o tema, o que, ao fim, retratou a sua pouca produção científica. Com intuito de avançar, a bibliografia também trouxe a baila estudos interdisciplinares que ajudassem a compreender o objeto, advindos da Gestão Pública, da Ciência Política e do Direito. Essas noções complementam o referencial teórico aduzido e fornecessem subsídios às futuras análises. A documentação levantada, por sua vez, busca retratar as experiências históricas que se têm sobre o tema, composta, então, por notícias veiculadas à época, legislações utilizadas e eventuais relatórios de transição publicados. Os dados documentais tiveram como fonte principal o site de legislações do Planalto, que guarda registro de todos os atos normativos do governo federal, o site das assembleias legislativas, quando se trata de legislação estadual, e, eventualmente, os site de prefeituras.

### **5.1.2 Instrumental Empírico**

Também foram realizadas entrevistas para compor este trabalho. Elas têm papel de enriquecer a pesquisa bibliográfica e documental uma vez que podem agregar conhecimentos de ordem prática ao referencial teórico. Os entrevistados podem descrever a realidade da transição de governos, mormente sob a faceta na qual estiveram inseridos.

A metódica empregada nas entrevistas, nesse sentido, não foi rígida, isto é, completamente estruturada e fechada a priori. Ao revés, foi pensada e adaptada para cada interlocutor, para que se pudesse trazer ao trabalho a informação mais precisa e colaborativa que entrevistado tivesse a oferecer. Assumiu, assim, técnica da entrevista semiestruturada,

onde se valoriza a pessoa do investigador – livre para arregimentar as perguntas – e a do entrevistado, cujas respostas refletirão melhor suas experiências.

São dispostas três entrevistas. A primeira foi feita com Antônio Anastasia, atual Senador da República pelo Estado de Minas Gerais. Ele participou como coordenador da Transição de Governos entre o governo Itamar Franco e Aécio Neves, em 2002, para o governo estadual mineiro e pode contribuir com essa experiência. Em seguida, o prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda relata sua experiência na transição de governos em 2008, como governante eleito e oferece contribuições acerca da realidade administrativa. Em terceiro, o presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Sebastião Helvécio, expõe a precariedade da transições de governos do ponto de vista estrutural no Brasil e colabora sobre a viabilidade de sua institucionalização, realçando os instrumentos que os Tribunais de Contas podem oferecer.

### **5.1.3 Análise dos dados**

É de posse do referencial teórico construído com as noções de governança, administração pública, gestão do conhecimento e do atual estado da transição de governos, bem como do instrumental empírico das entrevistas que se fará a análise dos dados. Ela extrapola, porém, o mero cotejo e comparação de informações. Pretende-se na verdade, elaborar propostas para a institucionalização da transição de governos no Brasil que partam desses referenciais e buscam responder a deficiências verificadas e oferecer possíveis alternativas no sentido da institucionalização, sempre com base nos requisitos teóricos e práticos colhidos.

Os objetivos descritivos, portanto, ficam atendidos nos capítulos iniciais da dissertação, que darão o panorama geral da transição de governos, mormente sobre sua precariedade. Os necessários avanços rumo a institucionalização são propostos na análise dos dados, sem que se pretenda exaurir o tema e fixar uma agenda incontestável sobre a transição. Por outro lado, é justamente diante da ausência de literatura sobre o tema que essas iniciativas são sugeridas, para que se estimule o debate e se percebam seus frutos na institucionalização.

Dessa forma, aduzem-se seis propostas para a institucionalização da transição de governos. A primeira delas, além de ter conteúdo propositivo, também é analítica, na medida em que se pretende a avaliação do processo de transição em três etapas, assim como é feito nos EUA.

Adiante, são tratadas as questões ligadas da equipe envolvida na transição, de sua composição, atividade e responsabilidade, destacando-se, também, o papel de gestores públicos de carreira nesse processo. No item 5.7.4, é elaborada uma proposta para o compartilhamento de decisões que, embasada na experiência de 2002, busca envolver todas as três fases da transição. Já no item 5.7.5, segue-se o contexto exposto no capítulo sobre governança para tratar da transição dentro de conselhos que lidem com o terceiro setor. Por fim, como medida de tentar se garantir toda a institucionalização, propõe-se a responsabilização jurídica dos agentes públicos que negarem ou obstarem a transição de governos, como punição à algo que parece tão benéfico à administração pública.

## **5.2 Experiências Históricas**

### **5.2.1 A Transição de 2002: FHC-Lula**

A primeira grande experiência histórica brasileira de Transição de Governos que se tem notícia é de 2002, entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva. Em verdade, a transição de 2002 é um marco na história democrática brasileira porque foi a primeira vez na Nova República que um presidente eleito passou a faixa a outro presidente eleito. Basta lembrar que o não-eleito Figueiredo se recusou a passá-la para o vice Sarney, que a repassou ao eleito Collor. Tendo perdido o mandato, o vice Itamar Franco transmitiu o cargo ao eleito FHC, chegando ao igualmente eleito Lula.

Também é de se ressaltar o cenário político da transição. O candidato governista José Serra perdeu para o partido de maior crítica do governo, o Partido dos Trabalhadores, e para seu porta-voz, Lula, que vinha tentando a presidência há anos. Clima, portanto, de bastante acirramento político, com troca de orientação ideológica, ainda que democrática. O contexto agravava-se ainda mais em função das políticas econômicas adotadas e as necessárias negociações com fundos internacionais, que não acreditavam no partido eleito para dar continuidade às políticas implementadas, apesar da “Carta aos Brasileiros”<sup>6</sup>. O tempo diria que houve a manutenção das bases econômicas adotadas pelo governo anterior, bem como a participação e concordância do governo eleito com as negociações feitas.

Tendo em vista esse quadro, observa-se que a transição representa um marco democrático, na medida em que garantiu a estabilidade das instituições, apesar das mudanças e rivalidades políticas. No mesmo sentido, essa transição é um passo rumo à institucionalização das Transições de Governo, porque propôs um sério arcabouço normativo

---

<sup>6</sup> Disponível em “<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>”. Acesso em Maio de 2016.



para tratar a questão e implementou-o. Como se detalhará, o governo elaborou uma regulamentação para o instituto, consagrada na Lei 10.609, ofereceu boas condições para o debate eleitoral e, sobremaneira, agiu pela Gestão do Conhecimento (e da Informação) nesse ínterim.

Em sintonia com esses ares democráticos, a regulamentação do período transicional foi apresentada e debatida com os candidatos a presidente, inclusive como uma iniciativa política para garantir o interesse e a mobilização do futuro eleito na comissão de transição. A expectativa, neste momento, era de possibilitar a observação de problemas e permitir atuação conjunta de integrantes de ambos os governos, em prol da continuidade de projetos e serviços de interesse público.

As discussões renderam um corpo de regras, antes políticas do que propriamente jurídicas, mas certamente benéficas à institucionalização da Transição. Em primeiro lugar, ficou acertada a obrigação do governo atual de dar as informações requisitadas à comissão de transição instalada. Evidentemente, isso é corolário da própria Transição, já que de nada adiantaria o processo se não fosse permitido o acesso detalhado a informações governamentais. Em via contrária, o governo recém-eleito tinha o dever de manter sigilo daquilo que obteve, salvo a publicação do relatório de transição. As informações seriam requisitadas pela comissão ao interlocutor oficial de cada ministério, designado pelo governo.

A questão mais importante estipulada é a respeito das decisões governamentais que têm efeito de médio e longo prazo. Essas decisões relevantes – cujos efeitos alcançam o próximo 1º de Janeiro – seriam previamente discutidas com a equipe de transição. Não havendo acordo, o governo adiaria a decisão, se possível; caso contrário, tomá-la-ia na opinião do governo atual (COSTA; ANDRADE, 2003).

Ademais, também se consolidou que a opinião dos recém-eleitos seria preponderante em questões sensíveis como o orçamento de 2003, as metas de superávit, a compra de caças para a Aeronáutica. O governo eleito participou ativamente das negociações e definições de metas com o Fundo Monetário Internacional em 2002, porque havia uma consciência do impacto dessas questões no ano de 2003 e, assim, o governo posto careceria de legitimidade para tomá-las<sup>7</sup>. À época a imprensa também noticiou a importância de projetos como a autonomia do Banco Central, ajustes no imposto de renda, a reforma tributária e a reforma no judiciário<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup><http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u58075.shtml>. Acesso em Janeiro de 2016.

<sup>8</sup>Folha, 30 de Outubro de 2002. Acesso em Janeiro de 2016.

Como parte de um “programa” em prol da transição, o governo ainda aprovou o decreto 4199, cujo dispositivo oferecia aos partidos, candidatos e pré-candidato à Presidência o amplo acesso às informações e dados da Administração Pública Federal. Os dados deveriam ser requisitados à Casa Civil, que transmitiria o pedido ao órgão responsável e retornaria com a informação desejada. É notável o avanço que essa iniciativa representa para o *open government* e para o enriquecimento do debate público, na medida em que os candidatos poderão conhecer melhor as condições da máquina pública, e terão melhores subsídios para propor uma agenda de governo.

Finalizada a eleição, o presidente eleito designou o então prefeito Antônio Palocci para o cargo de coordenador de transição. Apesar da liderança política, foi afirmado que a comissão seria composta, essencialmente, por nomes técnicos, para que não se confundisse a transição com as nomeações para o governo<sup>9</sup>.

Ao todo, foram estruturadas cinco equipes temáticas: “Gestão e Governo”, “Desenvolvimento Econômico”, “Políticas Sociais”, “Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado” e “Infraestrutura” (COSTA; ANDRADE, 2003). Cada uma dessas equipes produziria um relatório analítico do estado atual do governo naquela temática, no prazo de três semanas. Um prazo exíguo, mas que foi contornável diante da preparação que o governo FHC havia tomado sobre os dados, como será adiante exposto.

A produção normativa que se deu nessa oportunidade deve também ser examinada, diante de sua inovação e, em boa medida, interessante arquitetura política e gerencial. Em primeiro lugar veio a Exposição de Motivos Interministerial n° 346, assinada por Pedro Parente, Chefe da Casa Civil, e Guilherme Gomes Dias, Ministro do Planejamento. No texto, apontam para estudos que concluíssem pela

necessidade e oportunidade de se institucionalizar e organizar processo de transição governamental, conferindo transparência e ética às atividades desenvolvidas, principalmente àquelas realizadas durante o período que compreende a promulgação do resultado da eleição presidencial e a efetiva posse do Presidente eleito (BRASIL, 2002, p. 1)

O documento foi elaborado e enviado anexado à Medida Provisória 46 que, aprovada pelo congresso, se tornou a Lei Federal 10.609. Esse o primeiro instrumento a regular a transição de governos a nível federal no Brasil e que merece destaque, ademais, por ter sido elaborado em um momento de instabilidade política.

A regulamentação, basilarmente, começa por estabelecer que é direito do presidente eleito composição da equipe de transição, para que não restem dúvidas a cerca do dever do

---

<sup>9</sup><http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41813.shtml> . Acesso em Janeiro de 2016.

presidente em cargo de observar essa disposição; da mesma forma, também faz da transição independente de acordo político entre as partes – apesar dele ser sempre bem-vindo. Estabelece também que essa equipe terá completo acesso às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo Federal, ao passo em que os órgãos e ministérios ficaram obrigados a fornecer as informações requisitadas, bem como prestar apoio técnico e administrativo (artigo 3º da Lei 10.609). A regra do sigilo por parte da equipe ficou cristalizada na lei, em seu artigo 5º.

A estrutura organizacional seria baseada em dois coordenadores, um de cada governo – Palocci e Pedro Parente – responsáveis pelos pedidos de informação e pela liderança. A lei ainda criou cinquenta cargos comissionados temporários, ocupados entre o segundo dia útil depois da eleição e os dez dias seguintes da posse do novo presidente. No ano de 2002, os montantes para o pagamento desses cargos foi realocado mediante a vedação temporária de provimento de outros cargos, enquanto que, para o futuro, a lei exige a devida dotação orçamentária.

A Lei também dispõe que o governo deve ceder espaço e infra-estrutura administrativa para o trabalho da equipe de transição. Na ocasião em comento, foi cedido, pelo Banco do Brasil, um vasto espaço em Brasília. À época, noticiou-se que eram oitocentos metros quadrados, com mais de dez salas, doze recepcionistas e dez secretárias e sessenta linhas telefônicas. Além disso, também foi oferecida segurança pessoal da Política Federal para o presidente eleito<sup>10</sup>. Estima-se que as despesas de funcionamento para os dois meses foi de R\$ 1,5 milhão, em valores de 2002.

Para além dessas movimentações em período eleitoral ou pós-eleitoral, o governo federal também adotou políticas em favor da transição que antecederam a transição em si mesma considerada. Em 16 de Julho de 2002, a Casa Civil emitiu a Portaria nº 27 que, em seu preâmbulo, instituía o “Processo de Transição Governamental”. O texto é bastante simples, com apenas quatro artigos; mas sua significação é grande, porque instituiu três grandes e relevantes projetos informacionais para a Administração Pública.

O primeiro deles é a composição de um relatório das realizações dos oito anos de governo FHC. A portaria indica que cada ministério teria de fornecer esse relatório sobre todas as suas atividades, colocando os tópicos, temas, dados, informações e termos técnicos. A iniciativa toma um caráter extremamente democrático, na medida em que expõe clara e objetivamente todas as atuações do governo para que elas sejam trazidas à luz e sejam debatidas publicamente, efetivando o *open government*, a transparência governamental. Do

---

<sup>10</sup><http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41813.shtml>

ponto de vista da GC, é uma atitude que facilita o acesso à informação porque a condensa em um só documento, ao invés de espalhados em vários sites, relatórios e *papers*.

O segundo empreendimento é o delineamento e a sumarização dos “projetos com dificuldade específica”. De acordo com o anexo II da portaria, trata-se de um conceito amplo de projetos – de infraestrutura a parlamentares – que, por alguma razão, não tiveram encaminhamento normal. Sejam projetos ainda em construção, sejam não implementados ou que foram interrompidos. Buscava-se ali individualizar e caracterizar, expondo seus objetivos, custos, resultados e, principalmente, descrever as razões pelas quais são projetos delicados e difíceis.

Quanto a GC envolvida neste tópico, observa-se um esforço para a externalização e combinação das informações que o governo detém. É uma excelente oportunidade de alistar conhecimentos, muitas vezes tácitos, que um ministério tem sobre seus projetos e, na externalização, possibilitar que o próximo governo não repita erros e danifique a máquina pública por questões que poderiam ter sido evitadas pela utilização desse manual. É, nessa forma, a perpetuação do conhecimento dentro da organização através de sua inserção na “espiral do conhecimento”, sempre no sentido da melhoria da gestão pública.

A terceira iniciativa prevista no projeto é a construção da “Agenda-100”. O anexo III define-a com precisão:

A Agenda 100 deve incluir os assuntos que demandarão ação ou decisão do próximo governo nos cem primeiros dias de gestão, em cada Ministério. Incluem-se na Agenda 100 compromissos com calendário definido por exigências legais, acordos internacionais, agenda parlamentar, agendas internacionais, ou mesmo por aspectos conjunturais, cujo não cumprimento pode implicar quebra unilateral de acordos ou contratos ou aplicação de sanções e multas pecuniárias. Podem ainda ser incluídos assuntos que surjam no último momento, tais como greve anunciada de servidores, visita programada de dirigentes ou autoridades de outros países, crises locais anunciadas e questões de segurança nacional. (BRASIL, 2002, p. 1)

A Agenda 100, portanto, é um instrumento que busca sustentar a continuidade de projetos e serviços através da catalogação das informações que o governo em cargo tem sobre as atividades do Estado que extrapolam o seu próprio mandato. Garante que a Administração Pública possa ser efetivamente transferida de governo a governo e não seja prejudicada por disputas políticas, inexperiência, ou falta de informações daquele governo que começa, porque elas terão sido repassadas a tempo para que a administração trabalhe continuamente, sem rupturas.

Representa, também, um passo na superação do passado (e do presente) do patrimonialismo brasileiro porque a Administração Pública é capaz de se desligar daqueles políticos e burocratas que faziam dela a continuação de seus interesses. O patrimonialismo é

combatido pelo interesse público que exige o melhor serviço público independente do governo. Nesse passo, a transição ignora as oposições políticas e se constitui enquanto um dever dos governantes no sentido da preservação da máquina pública. O prefeito ou presidente é obrigado a repassar a gestão nas melhores condições, pelo basilar fato de que ela não lhe pertence, ao contrário do que sussurra o patrimonialismo.

### **5.2.2 O CEPAM**

A par dessa experiência federal, é de se notar, também, a experiência científica e pragmática do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal. Essa fundação do estado de São Paulo produziu uma pesquisa quantitativa sobre os processos de transição de governos naquele estado e, sequencialmente, implementou um projeto-piloto através da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo – AMENSP.

O primeiro estudo foi realizado em novembro e dezembro de 2011 e tem como base metodológica o envio de um questionário por email para todos os 645 municípios do estado e posteriores comunicações por telefone. Nele, demandava-se a existência de um instrumento normativo que discipline a transição (lei orgânica, lei ordinária, decreto, portaria etc), sua data de promulgação, a existência da equipe de transição e qual seu papel e composição.

Dos 645 questionados, 319 municípios responderam (49%). A maioria das abstenções se deu entre as cidades pequenas, com até 40.000 habitantes. Dentre os municípios que responderam, a pesquisa apurou que 82% deles não tinham qualquer instrumento de transição. Dos restantes 18%, verificou-se que o instrumento mais freqüente era a Lei Orgânica Municipal (58%), cujas disposições são imprecisas, incompletas e, geralmente, se limitam apenas à entrega de um relatório da gestão ao candidato eleito. Por outro lado, a existência de decretos e portarias indicava a regulamentação de uma única transição, sem uma duradoura institucionalização (CEPAM, 2012).

Essa pesquisa quantitativa do CEPAM, ainda que tenha uma pequena base de análise, demonstra a realidade dos municípios brasileiros quanto à transição de governos. Em primeiro lugar, fica evidente a dificuldade de contato institucional com os pequenos municípios. Depois, observou-se a rara existência de processos transicionais, o que é preocupante dada a alta quantidade de médias e grandes cidades consultadas. Anote-se, também, a importância da transição para as pequenas cidades, uma vez que suas instituições tendem a ser mais fracas e mais dispostas ao patrimonialismo e às disputas políticas, como é o caso de SudMennucci que será ainda comentado.

Com a AMENSP o CEPAM teve a oportunidade verificar, em concreto, os prejuízos e as dificuldades da transição de governo nos municípios. O trabalho se deu com o fornecimento de subsídios para que os atuais prefeitos realizarem a transição, especialmente com o desenvolvimento de um projeto de lei e de planilhas para a coleta de informações a serem disponibilizadas ao novo prefeito. Nessa oportunidade, entendeu-se que as informações organizadas significavam a efetivação da transição com respeito às eleições e com a devida atenção a continuidade dos serviços municipais (CEPAM, 2012).

Objetivava-se, com esse projeto:

Demonstrar a viabilidade política, administrativa e operacional de realizar processos de transição democrática e transparente nos municípios da região noroeste paulista, criando condições para evitar interrupções de projetos bem-sucedidos e descontinuidade de políticas públicas de relevância social (FRANCO, 2013).

A metodologia foi desenvolvida para que os municípios pudessem adequá-la a sua realidade e organizassem os dados de todas as áreas do governo segundo o interesse dos mandatários. Esses dados estariam à disposição da própria prefeitura e seriam organizados (ou combinados) para oferecerem um diagnóstico de cada setor da administração e da gestão como um todo. A ideia era de que os prefeitos pudessem utilizar essas informações para orientar suas decisões iniciais, como suporte administrativo e político.

Nesse sentido, a metodologia levou em consideração três quesitos principais. Primeiro, o que o prefeito em início de mandato precisa e deve saber sobre a sua municipalidade. Segundo, a consciência de que os dados utilizados estão em poder da gestão pública, razão pela qual se excluem aqueles dados de fácil acesso pela internet. Terceiro, a identificação das áreas prioritárias para que lhes sejam dado enfoque.

A respeito do modelo de projeto de lei desenvolvido, FRANCO (2013) relata que foi amplamente discutido para que servisse de referência, e não uma imposição rígida. O modelo foi alterado diante das especificidades municipais, especialmente diante das sugestões dos técnicos de cada município. Diz, ainda, que houve prefeitos que preferiram pela promulgação de um decreto ou portaria, em que pese a posição do CEPAM para a utilização da lei, a qual permite maior institucionalização do processo. Todavia, isso não foi impedimento para que seguissem os trabalhos porque a experiência do processo transicional é mais importante que a tipologia normativa usada.

A lei desenhada guarda semelhanças com a lei 10.609 que serviu à transição de 2002. Por exemplo, regulamenta os pedidos de acesso a informação, que serão dirigidos, por escrito, a servidor designado pelo prefeito que, por sua vez, fará a requisição ao órgão municipal competente. Igualmente, existe o dever de sigilo dessas informações obtidas. Esse modelo

também prevê que o município deverá garantir infraestrutura para os trabalhos da equipe de transição.

O modelo de lei começa com a definição do que seja a “transição democrática”:

(...) é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de prefeito possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários a implementação de seu programa de governo, inteirando-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração local, permitindo ao eleito a preparação dos atos a serem editados após a posse (CEPAM, 2012, p. 18)

O projeto do CEPAM indica que os trabalhos do processo de transição começam com a oficialização dos resultados eleitorais pela justiça e terminam com a posse do candidato eleito. A equipe de transição será composta pelo prefeito eleito e por seus indicados, sem que haja, na lei, um número limite estabelecido, que fica a critério do prefeito eleito. Essa equipe terá acesso a um rol detalhado de dados governamentais, a respeito das contas públicas, do endividamento, do inventário de bens, dos programas e projetos, dos convênios e contratos, bem como do funcionamento dos órgãos municipais. O artigo 5º do projeto de lei determina que o fornecimento dessas informações deva ser objeto de detalhamento em cronograma agendado entre os coordenadores de transição dos dois lados.

Ademais, determina que a equipe de transição possa se reunir com agentes da prefeitura para que obtenham mais informações e esclarecimentos e que essas reuniões devem ser consignadas em atas.

Paralelamente à instituição de uma lei municipal, o CEPAM também trabalhou no desenvolvimento de planilhas. Essas planilhas seriam essenciais para a organização dos principais dados municipais de todas as áreas do governo, de sorte a permitirem a tomada das primeiras decisões da nova gestão. Assinala Seixas (2013) que a informação é componente central da metodologia de planejamento, uma vez que sustenta o diagnóstico da realidade e permite a avaliação das prioridades de intervenção pública.

Seixas (2013) disserta que o projeto prevê a confecção de planilhas para cada um dos setores da administração pública, como saúde, educação, limpeza urbana, agricultura, cidadania, comunicação, contratos administrativos, cultura, desenvolvimento econômico, gestão de pessoas, jurídico, meio ambiente, obras, segurança pública etc. Cada uma das planilhas seria composta por dez eixos:

- 1) Informações básicas: estrutura organizacional daquela área, ou seja, os órgãos responsáveis, o plano municipal, a existência de conselhos, consórcios e afins.
- 2) Infraestrutura existente e localização: indicação em um mapa dos serviços e equipamentos municipais, bem como seu detalhamento quanto ao estado de conservação.

3) Cobertura: identificar a quantidade de atendimento público em cada programa e projeto municipal, sem intenção de “propaganda” ou “avaliação” da gestão, mas detalhamento para servir de base a ações futuras.

4) Programas e projetos existentes: Conhecer o valor e a contrapartida municipal nos projetos, bem como saber quais são os seus beneficiários e as datas de início e término dos programas, para que uma decisão possa ser tomada antecipadamente e garantir a continuidade dos serviços.

5) Gestão de Pessoas: Informar a quantidade de profissionais (entre efetivos, comissionados e terceirizados), bem como explicitar as questões “estruturais” de sua organização, como planos de cargos e salários, a situação dos concursos, cargos com dificuldade de contratação, reajustes e questões previdenciárias.

6) Gestão Financeira: Tabela a evolução dos gastos no decorrer dos anos, naquela área. Também importante observar os percentuais constitucionais exigidos e o atendimento a leis municipais que aumentem esses percentuais, como é o caso da saúde e da educação. Servem, também, como demonstrativos de receitas e despesas, e das dívidas ao longo prazo.

7) Convênios e outras parcerias: Conhecer os termos de parcerias com entidades públicas e privadas, observando seus subsídios e ajuste. Parcerias com Estados e União exigem, geralmente, a prestação de contas no início de cada ano, de forma que o novo gestor é por ela responsável. Também importante atentar para as datas de término e a possibilidade de prorrogação, para que o gestor possa sobre elas decidir.

8) Contratos: Principalmente, o agendamento de termos de contratos, para que eles possam ser renovados sem prejuízo a sua continuidade.

9) Providências nos primeiros 90 dias de gestão do prefeito eleito: Proposta semelhante à Agenda 100 de FHC, a fim de dar ciência ao novo gestor de ações prioritárias nesse prazo inicial, como pagamento de IPTU e prestação de contas a convênios.

10) Informações Adicionais: Expansão das tabelas segundo as atividades de cada município, para que a nova gestão conheça a administração por completo (SEIXAS, 2013, CEPAM, 2012b)

Essas planilhas, para além de serem excelentes instrumentos de transição, também podem se tornar instrumentos de governabilidade para a futura gestão, uma vez que conseguem compor um cenário completo da administração de forma simples e objetiva.

Ainda sobre as planilhas, comenta Seixas:

Também é possível disponibilizar de maneira organizada o que foi documentado, isto é, as informações de cada área, permitindo a socialização do conhecimento internamente e à sociedade como uma prestação de contas bastante compreensível e



transparente. É preciso garantir que todos dentro da prefeitura tenham acesso ao conhecimento ali gerado. As planilhas podem auxiliar esse processo e são passíveis de adaptação às peculiaridades de cada área, de cada projeto. (SEIXAS, 2013, p. 17)

Franco (2013) narra a sua experiência no auxílio ao processo de transição no município de SudMennucci – SP. A cidade era governada pelo mesmo grupo político há 16 anos e, no último mandato, deu-se lugar a uma política de austeridade que eliminou o clientelismo. Por essa razão, o clima político era bastante frágil porque até mesmo os grupos aliados ao governo sentiam-se desamparados. Como anota o autor, o processo político foi bastante complicado, como é normalmente é nas cidades pequenas, com fortes rivalidades e desgastes pessoais. Proclamado o resultado, a equipe do CEPAM encontrou dificuldades em realizar a transição dentro mesmo do governo, porque teriam de dar lugar a um político oposicionista. Todavia, o esforço da fundação logrou resultados diante do perfil técnico presente na equipe governista.

Do lado do prefeito eleito, o CEPAM teve dificuldade de aproximação. O novo mandatário foi notificado pela prefeitura a respeito da realização da transição e propôs um modelo bem mais simplório, a ser realizado no final de dezembro, o que contrariava as proposições do CEPAM e da prefeitura. Depois de 30 dias de negociações e notificações por cartório, conseguiu-se marcar uma reunião com o prefeito eleito e foi formalizada uma agenda para dez reuniões temáticas, com início marcado para novembro de 2012.

Passados essas dificuldades e turbulências políticas, o autor expõe que as reuniões temáticas foram bastante produtivas e tiveram um clima harmonioso e participativo. Conseguiu-se repassar as principais informações sobre a gestão municipal, notando-se, inclusive, a demanda de informações por escrito à prefeitura e a verificação *in loco* das instalações municipais (FRANCO, 2013).

Por fim, o projeto-piloto do CEPAM atingiu dezesseis municípios da região do extremo noroeste de São Paulo, sendo que apenas um deles não compartilhou a elaboração de planilhas (CRUZ, 2013). Observou-se que nove municípios institucionalizaram o processo mediante algum instrumento normativo, dos quais foram oito leis e um decreto. Os resultados foram extremamente positivos, porque em 2008 somente o município de Castilho havia alguma institucionalização da transição, ao passo que se somaram a ele outros oito em 2012, graças ao CEPAM.

As leis criadas seguiram o modelo desenvolvido pelo CEPAM, ressalvadas as possibilidades de adequação. Por exemplo, quatro leis determinam o número de integrantes da comissão entre cinco e oito. Também houve modificações quanto aos pedidos de informação, sempre escritos, mas o prazo determinado pelas leis oscila entre quatro e doze dias.

A experiência conduzida pelo CEPAM, portanto, representa um importante acréscimo às tentativas de se institucionalizar o processo de transição, tomando-a com atuação local e regional. Porém, sabe-se que a institucionalização depende de um esforço maior e de alcance nacional para que logre efeitos duradouros. É nesse sentido que deve-se abordar como são feitas e organizadas as transições presidenciais nos Estados Unidos que, pelo desenvolvimento, ainda mantém simplistas as experiências brasileiras. Feita essa exposição internacional, em seguida a análise retornará para as experiências nacionais.

### **5.2.3 *Presidential Transitions* – A transição de governos nos Estados Unidos**

Os Estados Unidos têm uma larga tradição republicana. Desde a Revolução Americana, o país conseguiu estruturar, manter e aperfeiçoar um sistema de governo calcado em uma cultura política democrática espalhada pelo território.

Vê-se, então, um sólido terreno cultural voltado para a democracia., o que favorece uma consciência sobre a importância da transição de governos no resguardo das instituições públicas. A regulamentação da transição de governos neste país data de 1963, com o *Presidential Transition Act*, modificado em 1988, 2000 e 2015.

Tradicionalmente, a transição de governos nos EUA é pensada em três fases: pré-eleitoral, entre a eleição e a posse<sup>11</sup>, e após a posse, cada qual com suas especificidades e regulamentações. Ademais, a transição é vista para além da posse, o que a permite ser ainda mais suave e sadia.

A primeira fase é pode ter início antes do cenário eleitoral, mesmo antecedendo-o em um ano. Nesse momento, é importante que os partidos já trabalhem na identificação de membros do governo que possam ser convidados a integrarem as futuras plataformas de governo. Também já começam a dialogar com o governo para coletarem informações e fazerem consultas, a fim de obterem subsídios para o programa de governo e para a campanha. É importante que presidente em cargo mantenha-se equidistante dos candidatos dando-lhes uniformidade no acesso para que não sejam levantadas suspeitas sobre qualquer favorecimento.

Para que toda essa fase seja bem sucedida, é essencial o empenho do presidente. A transição de 2008, o presidente George W. Bush, ainda nesta fase pré-eleitoral, criou o “Conselho de Coordenação da Casa Branca para a Transição Presidencial”, onde seus esforços no sentido de uma profissional e meticulosa transição foram repassados para o

---

<sup>11</sup>A posse, no vocabulário político americano, é chamada de *Inauguration*, por ser justamente quando o novo governo se inicia.

gabinete. A Casa Branca também preparou um dossiê com os mais importantes tópicos em questões domésticas e econômicas que a nova administração teria de enfrentar nos noventa primeiros dias (PARTNERSHIP FOR PUBLIC SERVICE, 2010)

É de se reparar a proximidade entre esta primeira fase e as atividades desenvolvidas na transição de 2002, especialmente quanto às direções dadas pela portaria da Casa Civil. Em ambas as experiências observa-se um cuidado com a transição que antecede o próprio pleito eleitoral e tem enfoque eminentemente “informacional”, isto é, busca oferecer aos candidatos acesso aos documentos público; bem como faz a máquina pública trabalhar para coletar, organizar e combinar informações úteis ao novo governo, especialmente nos seus primeiros meses.

Ultrapassado o dia das eleições, começa a segunda fase da transição. Nos Estados Unidos, têm-se um período de dois meses e meio, aproximadamente, porque as eleições são no início de novembro e a posse em 20 de Janeiro. Esse tempo é crucial para que o novo governo seja estruturado e esteja pronto a tempo. Nesta fase devem-se dar já cooperações entre os dois governos para o repasse de questões de alto relevo e que possam incluir segredos políticos ou de Estado. É importante que o presidente eleito comece com algumas indicações para ministérios e autarquias para que os responsáveis já possam realizar uma “transição setorial”. Da mesma forma, também se pode abordar políticos ou técnicos para que permaneçam em cargos estratégicos no próximo governo, ainda que interinamente, de sorte a se ganhar mais tempo naquela transição específica ou até que o nome definitivo seja indicado.

Por fim, a terceira fase tem lugar após a *Inauguration*<sup>12</sup> em 20 de Janeiro do ano seguinte. A administração que ali se inicia depende do sucesso do processo de transição que foi feito. Dentro do sistema político americano, o período inicial é marcado por uma série de nomeações e indicações a cargos, como ministros, chefes de Estado, chefes de departamentos, diplomatas, postos militares etc. Nesse sentido, melhor correrá esta fase quando o presidente eleito já tiver escolhido suas nomeações, feito os novos-ministros se interarem dos trabalhos e tiver reduzido o numero de nomeações pela manutenção dos ocupantes ou a prorrogação de sua estadia. Toma efetividade, aqui, a já comentada agenda para os cem ou noventa primeiros dias de mandato (PARTNERSHIP FOR PUBLIC SERVICE, 2010).

O cotejo do estudo sobre a transição nos EUA e no Brasil demonstra que neste último não há um produto cultural e institucional que garanta a estabilidade das transições de governos. Não há, assim, uma sistematicidade na sua regulamentação nem um esforço

---

<sup>12</sup>Nos Estados Unidos, a posse do presidente eleito é chamada de *Inauguration*.

acadêmico nesse sentido, tal qual há nos EUA, o que poderia auxiliar os trâmites políticos nesse tema.

### **5.3 A atual regulamentação brasileira**

Junto com a mencionada experiência de 2002, deve ser feita sua comparação com a próxima transição de governos que a sucedeu, em 2010, entre os aliados Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Também nessa ocasião criou-se uma regulamentação, exposta no Decreto 7221 de 2010.

Esse decreto guarda bastante semelhança com a regulamentação de 2002, na medida em que enfoca a composição da equipe de transição e os pedidos de informação. Deve-se ter em vista que em alguns pontos o decreto é omissivo, mas assim é porque a lei 10.609 manteve sua vigência, sendo, portanto, aplicada. Ademais, o decreto avançou ao dissertar um conceito e um rol de princípios para transição.

Logo no primeiro artigo do decreto, vê-se a conceituação da transição de governos como “o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse” (BRASIL, 2010, p. 1). E, em seguida, trata de estabelecer seis princípios: colaboração entre os governos; transparência; planejamento da ação governamental; continuidade dos serviços prestados à sociedade; supremacia do interesse público; e boa fé e executoriedade dos atos administrativos. Esses princípios, segundo o texto, somam-se aos princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição<sup>13</sup>.

Determinou-se, novamente na regulamentação de 2010, que a transição começa com a proclamação oficial dos resultados eleitorais e termina no dia da posse, sendo igualmente conduzida pelo ministro chefe da Casa Civil, à época Carlos Eduardo Esteves Lima.

Ponto crucial às transições, como vem se reiterando, é o acesso às informações governamentais, mais uma vez garantido no Decreto. O presidente eleito poderá indicar equipe de transição a qual terá acesso às atividades e programas governamentais, à estrutura organizacional, às contas públicas e aos assuntos que requeiram a adoção de providências, ação ou decisão da administração no primeiro quadrimestre do novo governo. Sobre as

---

<sup>13</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

informações, o decreto de 2010 replicou o plano de 2002, segundo o qual as requisições seriam direcionadas à Casa Civil e esta as transmitiria ao órgão competente.

O artigo sexto do mencionado decreto abre espaço para que a Casa Civil requisiite dos ministérios aqueles quatro programas previstos pela Portaria 27 em 2002, quais sejam, relatório das atividades dos oito anos de governo, agenda de compromissos no novo governo, sumário de projetos a serem implementados ou interrompidos e glossário de termos técnicos. Em alguma dose pode-se dizer que esses projetos perderam força entre uma experiência e outra, porque a portaria de 2002 é muito mais detalhada e incisiva do que o decreto de 2010, que possibilita esses projetos em apenas um artigo.

No cenário estadual de Minas Gerais, observa-se a existência de três instrumentos normativos regulando a transição de governos, cada qual com sua especialidade. Primeiro, a generalíssima Constituição Estadual e seu artigo 257, a não menos geral Lei 19.434 e o específico Decreto 46.631/2014. Diz a Constituição mineira:

Art. 257 – O Governador eleito designará Comissão de Transição, cujos trabalhos se iniciarão, no mínimo, trinta dias antes de sua posse.

Parágrafo único. O Governo do Estado oferecerá as condições necessárias para que a Comissão possa efetuar completo levantamento da situação da administração direta e da indireta, inclusive mediante a contratação de auditoria externa. (MINAS GERAIS, 1989, p. 122)

É certamente interessante a disposição na Constituição estadual na medida em que ela retrata a importância do tema para o Estado e, de alguma sorte, oferece subsídio para a institucionalização das transições. Contudo, como se vê, a norma é muito aberta e não possibilita que uma transição seja efetivamente conduzida através de suas disposições.

Nesse sentido é que surge a necessidade de uma Lei, que se remeta à Constituição, mas que a extrapole. A Lei, por sua vez, tem boa capacidade de sustentar a transição, uma vez que é perene, depende de aprovação legislativa e está afastada do casuísmo político, de tal forma que pode obrigar e regular a transição. A legislação mineira, porém, peca nesse aspecto porque não é muito mais específica do que a Constituição. Ainda assim, diga-se, a Lei é, claramente, um apoio ao processo transicional porque determina o direito de instituir a comissão de transição e o direito acesso às informações governamentais, com reflexos no dever dos órgãos de fornecê-las. Estabelece, também, o objetivo da transição, qual seja, o de inteirar o governador eleito do funcionamento dos órgãos e das entidades da administração pública e preparar os atos a serem imediatamente editados após a posse. A lei 19.434 é válida em todo o Estado de Minas Gerais e, assim, deve ser respeitada não só pela administração estadual, mas também pelas municipais.

Para a transição de governos em 2014 – entre o então Governador Alberto Pinto Coelho para o presente Governador Fernando Pimentel – foi editado o Decreto 46.631, regulamentando esta transição mais especificamente do que as outras duas normas.

O decreto colocou as secretarias da Casa Civil e do Planejamento e Gestão como encarregadas de chefiarem o processo. Essas secretarias coordenariam esforços de todas as outras, bem como da Advocacia-Geral do Estado e da Controladoria-Geral do Estado. Essa medida se reporta às considerações sobre “governança intraorganizacional”, no sentido de que o Estado deve coordenar suas múltiplas agências para exercer o poder político da melhor e mais eficiente forma.

A comissão de transição foi criada pelo decreto que, de uma vez, já nomeou os seus integrantes. Diferentemente da legislação vista, este decreto prevê que esses cargos não serão remunerados. Como essencial e comum a todas as regulamentações, também é previsto acesso às informações e a possibilidade de requisitá-las, através do coordenador da equipe, sendo que todos os integrantes devem manter sigilo daquilo que conhecem pela transição. Em homenagem à transparência governamental, o decreto estipula que as Secretarias de Estado – num prazo de até cinco dias úteis a partir de sua publicação – fornecerão um relatório síntese contendo “estrutura orgânica, número de servidores, cargos em comissão, indicadores finalísticos, carteira de programas para 2015, termos de parceria e convênios vigentes (...)” (MINAS GERAIS, 2014, p. 1). O mesmo aconteceria para órgãos autônomos do Estado e as Empresas Estatais.

Conforme disserta o relatório da transição, essas informações básicas comporiam um “Raio-X do Sistema Operacional” do governo, subdividido em três partes:

Parte I – Mapa Estratégico Do Governo Do Estado De Minas Gerais: Redes de Desenvolvimento; Meta Síntese; Objetivos Estratégicos;

Parte II – Institucional: Missão; Visão; Valores; Mapa Estratégico; Organograma; Legislação vigente;

Parte III – Planejamento: Carteira Estratégia, orçamento, Indicadores / Metas, Programas Associados; Convênios, Contratos, e Termos de Parceria;

Parte IV – Pessoas: Servidores e Cargos. (MINAS GERAIS, 2014, p. 13)

É interessante notar-se a preocupação em ofertar ao novo governo não só um conjunto de dados tabelados, mas também em transmitir uma boa dose de conhecimento e identidade organizacional. O detalhamento do planejamento estratégico e seus componentes missão, visão, mapa estratégico, objetivos estratégicos, servirá como referencial de apoio para que o novo governo possa iniciar o debate para a sua definição sobre essas questões, mas que partirá desse conhecimento transmitido. Isto é, possibilita uma melhor qualidade nos debates e nas decisões governamentais porque evita a perda de conhecimento gerado pelo governo

anterior. Isso será, ainda, detalhado mais a frente sobre a alcunha de “identidade organizacional”.

Deve ser trazida à baila, também, a Lei Complementar 160, do Estado de Pernambuco. Essa lei é de interessante análise porque aborda questões da transição financeiro-contábil que não são sempre explícitas na regulamentação que se viu até aqui. A maioria da legislação garante acesso do mandatário eleito às contas públicas, mas faz essa disposição de maneira geral e indistinta da idéia de acesso à informação. Se bem que, certamente, a gestão financeira faz parte do acesso à informação, ao mesmo tempo requer trato diferenciado, e é o que parece ter sido feito na LC 160 de Pernambuco.

Em primeiro lugar, é oferecido acesso às leis financeiras de maior relevância para a gestão pública: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas leis é responsável por organizar as finanças públicas prevendo receitas e despesas e autorizando a atuação do Estado. O PPA, com quatro anos de extensão, é instrumento que define a direção das políticas públicas no longo prazo, uma vez que se aplica a mais de um exercício financeiro e vincula a elaboração das duas outras leis. Esse Plano é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do executivo para que seja válido nos três anos seguintes e, ainda, no primeiro ano de seu sucessor. A LDO, a seu turno, é responsável por estabelecer metas e prioridades da AP no curto prazo, haja vista sua vigência anual. Ela lançará diretrizes para a confecção da LOA, agindo como um plano prévio. Para tanto, sua tramitação deve ocorrer no primeiro semestre de cada ano. Por fim, a LOA fará a distribuição das receitas e despesas segundo sua finalidade, autorizando o gasto, pela gestão pública, daquela quantia destacada (FERRAZ et al, 2014).

Em que pese serem esses documentos de acesso público, é muito importante a sua inclusão dentro da transição de governos. O governo que se inicia deverá atender os comandos dessas leis, uma vez que elas mantêm validade, apesar do novo governante não tê-las elaborado. Isso significa que o mandatário guiará ao menos um ano segundo a legislação já existente, haja vista que ela é totalmente preparada no ano anterior a sua vigência. Noutro giro, o governante terá de assumir a máquina pública já se organizando para formular as próximas legislações e, certamente, deve levar em conta a atual situação financeira.

Para além das leis financeiras, a lei pernambucana também garante acesso aos demonstrativos de saldos disponíveis e transferidos de um ano ao outro. Especifica-se o valor constante nos cofres públicos, os saldos nas contas correntes e os cheques em poder da AP. Da mesma forma se relatará a dívida pública, as operações de crédito realizadas e relação dos precatórios a pagar.

Interessante notar também que a lei determina o relatório dos contratos públicos (de obras, consórcios, convênios etc) e de seus documentos, contendo a identificação dos contratantes, os prazos, os valores pagos e a pagar, o desenvolvimento dos trabalhos e o status da prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores como as Corregedorias e os Tribunais de Contas. Relativamente aos contratos públicos (e às despesas de forma geral), insta que sejam relacionados os restos a pagar, destacando aqueles cujo pagamento já foi autorizado e processos, daqueles que ainda não foram.

O completo relatório previsto pela LC 160 também deverá conter a relação e situação dos servidores públicos. Assim, informará o seu regime jurídico, o quadro de pessoal autorizado em lei, observando-se os servidores estáveis e não-estáveis, os servidores admitidos em concursos públicos e sua respectiva validade, e o pessoal admitido por contrários temporários. É importante a ciência da situação dos servidores públicos, uma vez que existem limitações ao gasto público com pessoal e sua inobservância pode acarretar na responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

#### **5.4 Danos causados pela precariedade da Transição de Governos**

É de se perceber que a Transição de Governos tem sido pouco explorada pela administração pública brasileira, não havendo nada além de esforços esparsos para a sua concretização e institucionalização. Não há uma firme consciência sobre as suas potencialidades, nem sobre os danos na sua ausência. É justamente o que se tratará adiante, abordando os prejuízos que advém para a máquina pública quando a transição de governos não é seriamente regulada ou conduzida, e as possíveis melhorias que podem ocorrer com a sua institucionalização.

Preambularmente a isso, é preciso observar e justificar a necessidade de institucionalização da transição de governos, para que não se argumente ser um esforço vão.

É preciso ter-se como pressuposto a história da administração pública no Brasil, na qual o aparelhamento estatal tinha cunhos patrimonialistas e a seleção de “burocratas” não obedecia a critérios de eficiência, nem de democracia, mas a tortuosos critérios políticos (BREISSER-PEREIRA, 2007). Dessarte, o corpo de funcionários se apropriava dos instrumentos públicos a fim de promover seus próprios fins privados, sem observar a supremacia do interesse público.

Conforme acentua Martins (1997), o patrimonialismo permanece como cultura dentro da AP e frequentemente confundida com mera burocracia. Com maior evidência, está presente, por exemplo, na permanência de um mesmo grupo político por anos em um governo



municipal ou estadual, graças a fraudes e crimes eleitorais, fato que se encontra ligado com a precariedade da transição de governos.

É uma realidade que emerge com clareza nos pequenos municípios, uma vez que não estão tão expostos à imprensa, aos partidos institucionalizados e aos grupos sociais mobilizados em atenção a democracia. Doravante, o controle social sobre a máquina é consideravelmente menor do que nas capitais e grandes cidades, o que favorece o patrimonialismo. Casos de corrupção em processos licitatórios, por exemplo, são bem menos divulgados, apurados e combatidos.

Este é o exemplo da fragilidade do município paulista de SudMennucci, no caso relatado pelo CEPAM, onde um mesmo grupo político ocupou a prefeitura por dezesseis anos. A despeito dos esforços da instituição, o próprio prefeito eleito se opôs a realização do processo de transição que, por óbvio, lhe favoreceria e facilitaria o governo. Imperou, porém, um clima de hostilidade política, na qual a rivalidade sobressai ao interesse público. Não raramente também se observa o próprio prefeito que, vencido nas urnas, se nega a realizar a transição ao prefeito eleito, resultando num cenário de perdas para a municipalidade. Os prefeitos (de situação e de oposição) se apropriam da máquina pública e só a fazem movimentar em favor dos aliados, expressão evidente, portanto, de um patrimonialismo cultural que ainda permanece.

É nesse contexto – de forte patrimonialismo enraizado na cultura política brasileira e muito evidente nas pequenas prefeituras, confirmado pelo referencial teórico – que se justifica a necessidade de *institucionalização* da transição de governos. Importa dizer, não é só necessário realizar a transição de governos, mas também é imprescindível que ela seja institucionalizada, ou seja, seja posta a claro, evidente; seja duradoura e tenha instrumentos políticos e jurídicos de forçar a sua realização e sancionar a sua negação. A institucionalização desse processo é que será arma para o combate ao patrimonialismo enraizado. Ora, não basta que a transição seja realizada periodicamente por livre disposição dos mandatários, porque hora ou outra o patrimonialismo ressurgiria para extinguir o processo de transição. É momento que se percebe a necessidade de institucionalização, para que o patrimonialismo possa ser sobrepujado.

É através da institucionalização que se afirma, em um ato consciente e racional, a importância daquele tema para a governança e para o bem do interesse público. Dentro do quadro da relação Agente-Principal já explanada, a institucionalização é uma reafirmação de que os agentes públicos não detêm a coisa pública e que existe uma obrigação de que

conduzam bem a transição de governos, sob pena de serem sancionados política ou juridicamente.

Assim, entende-se pela necessidade de institucionalização da transição de governos, para que ela não dependa das circunstâncias políticas, não padeça frente ao patrimonialismo e tenha instrumentos para se aplicar (CEPAM, 2012)

Os possíveis danos causados à máquina pública na ausência do processo de transição são inúmeros e, muitas vezes, não se têm consciência da relação de causalidade entre esses dois fenômenos. Dentro de um chavão geral, a ausência de transição gera a descontinuidade da administração pública, isto é, representa a interrupção brusca dos processos, serviços e atividades, ligada à falta da necessária ciência para conduzir a coisa pública.

Nesse sentido, serão trabalhados dois eixos de danos causados pela falta de transição: (a) Descontinuidade de projetos e serviços, (b) Responsabilização dos agentes públicos.

Adiante, tentará se expor a idéia que conecta a GC à transição de governos. Adiantando a tese, crê-se na transição de governo como momento responsável pela externalização e transmissão do conhecimento dentro da gestão pública.

#### **5.4.1 Descontinuidade de Projetos e Serviços**

O primeiro ponto a se observar sobre a descontinuidade de projetos remete à Identidade Organizacional. Durante os quatro ou oito anos de mandato, o governo tem a tarefa de construir conceitos e imagens sobre a própria administração pública, na medida em que a definição dessa autopercepção permite o avançar de políticas públicas no longo prazo e que extrapolam, inclusive, o próprio mandato. O governo deve refletir sobre o seu próprio papel na sociedade, quais valores busca realizar e qual método pretende aplicar para concretizar seus objetivos (CALDAS et al., 1997). A partir disso, o governo poderá definir metas e políticas públicas para o seu alcance. Essa identidade retorna à ideia já trabalhada da Governança e do Accountability, uma vez que os mandatários serão avaliados na definição e na execução dessas questões que, principalmente, remetem à forma de exercício do poder político, refletida na identidade criada.

Nesse seio, viu-se a experiência da transição mineira em 2014, na qual houve uma preocupação em transmitir para o novo governo a identidade e o conhecimento gerados e adotados pela gestão que termina. De posse desses dados, o novo governo poderá incorporá-los e melhorá-los, realimentando a espiral do conhecimento já vista (NONAKA, 1994; 2005). Não se nega que o recém-eleito governo poderá alterar esse quadro, uma vez que foi eleito,

justamente, por uma plataforma política que deverá ser refletida nas suas atuações. Contudo, é sempre mais interessante que esse conhecimento permaneça na administração pública, para que ele seja aproveitado, porque, ainda que haja vontade de divergência, a mudança poderá aproveitar esses conhecimentos para avançar na espiral, razão pela qual seu acúmulo é útil à administração.

A manutenção desse conhecimento é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas de longo prazo, na medida em que favorece um verdadeiro planejamento, orientado pela missão, pelos valores e pela visão organizacional. A não-realização da transição acarreta na perda dessa identidade gerada, de tal forma que o novo governante terá de dispensar horas de empenho para recriá-la. Da mesma forma, não haverá boa condução e continuidade de projetos de longo prazo, muitas vezes porque o planejamento desenvolvido não é levado a conhecimento da nova gestão. A máquina pública, assim, alterará de quatro em quatro anos o foco de projetos que seriam para o longo prazo.

Outra abordagem a ser feita sobre a descontinuidade diz respeito aos serviços prestados pela administração pública, de um ponto de vista mais concreto. Trata-se de uma série de processos internos e externos levados a cabo pelo Estado a fim de executar suas atividades. Tocam-se aqui os contratos administrativos, os processos licitatórios, e os convênios firmados pelas entidades públicas que sustentam os serviços prestados à população e que, por consequência, não podem ser interrompidos pela ineficácia da transição de governos.

Na busca de realizar suas atividades, a administração pública pode optar por celebrar contratos com entidades públicas ou privadas para que elas participem na execução desse objeto público. Por exemplo, existem contratos de obras, de serviços, de compras, de concessão e permissão de serviços públicos e cada uma dessas tipologias obedece a uma regulamentação distinta. De forma geral, esses contratos são construídos e concluídos mediante um processo licitatório, igualmente previsto em lei, e que estabelece uma longa sucessão de etapas para que seja escolhido o contratante e determinadas as cláusulas para atendimento do interesse público (MEDAUAR, 2014a)

Nesse quadro,

É importante que se conheça a situação dos contratos de obras, serviços e fornecimentos contratados e não executados, ou em atraso; se os pagamentos estão em dia e se correspondem ao que foi contratado; se as obras, serviços e fornecimento de bens estão correspondendo ao desejado; e se os procedimentos licitatórios dos mesmos estão de acordo com a legislação pertinente. (BRASIL, 2008, p. 36)

Importa dizer, o novo gestor deve ter conhecimento dos contratos atuais para verificar o seu real atendimento da finalidade e do interesse público, o que inclui a verificação do objeto, do preço, do pagamento etc. Um desacerto nos contratos pode levar a sua interrupção repentina (falta de pagamento, ou, ainda, ordem judicial) de tal forma que a sociedade ficará desatendida desse serviço. Isso pode acarretar, inclusive, a responsabilização penal de agentes públicos, o que será tratado mais adiante.

Tendo em vista a permanente oferta de serviço público, é necessário que a fiscalização desses contratos não cesse e que as licitações sejam continuamente conduzidas. Em um processo de transição, sofrerá dano a administração pública quando não for capaz de manter em marcha um procedimento licitatório, porque isso pode acarretar no desinteresse dos concorrentes e porque pode afetar a própria eficiência da máquina pública, na medida em que gastará mais tempo e recursos em reger uma licitação. Igualmente preocupante será o futuro hiato entre a execução de um contrato administrativo e outro, proveniente de uma licitação mal conduzida, suportando a sociedade a descontinuidade de serviços públicos.

Cite-se o exemplo dos contratos e licitações para a limpeza urbana, que é uma atividade constante prestada pela administração. Suponha-se que o contrato dos caminhões de lixo finda-se em dezembro do ano eleitoral. Sendo demorada a licitação, ela deve se iniciar meses antes do término do contrato, razão pela qual a atual gestão deve tomar as providências e/ou informar a nova gestão, de forma que para que a cidade não fique desatendida desse serviço.

Existem ainda convênios firmados entre os municípios, os estados e a união – de grande importância financeira especialmente para aqueles – que não pode ceder à descontinuidade. Nesse sentido, incluem repasses de verbas para serem utilizadas em acordados fins públicos comuns de relevância para a população, devendo os municípios, em contrapartida, executar o avençado e prestar contas ao governo.

Assim, “é fundamental que a atual gestão repasse à equipe de transição todas as informações pertinentes a cada programa em execução e encaminhe as prestações de contas, documentos e comprovantes aos órgãos federais responsáveis pelos respectivos programas” (BRASIL, 2008, p. 8). Caberá à equipe de transição de tomar ciência sobre as prestações de contas a serem realizadas ainda naquele ano eleitoral, ou início do ano seguinte, uma vez que a nova gestão pode não conseguir recolher todos os dados necessários sobre as atividades anteriores, de tal forma que o convênio será prejudicado.

### **5.4.2 Responsabilização dos agentes públicos**

O segundo eixo de análise em que se verificam danos causados pela falta de transição de governos perpassa a possibilidade de responsabilização de agentes públicos. Como já foi teoricamente desenvolvida no capítulo 2, a responsabilização é o ponto máximo do accountability, onde ela se concretiza e impõe as percepções vinda da prestação de contas e da avaliação. Sem não houvesse responsabilização, a accountability restaria letra morta, porque não haveria qualquer responsividade por parte dos agentes públicos.

Todavia, isso não significa que a responsabilização deva ser estimulada. Ao contrário, seria ainda melhor se ela não precisasse ser utilizada, porque significaria que os agentes públicos agiram como deveriam. Então, se eles agem erroneamente no tocante à transição de governos, existirão sanções, mas estas devem ser evitadas pelo bom transcurso da transição de governos, de sorte que o interesse público será aí atingido sem prejuízo a ninguém.

Insta lembrar que existem dois tipos de responsabilização: jurídica e política. A primeira é aplicada pelo Judiciário, por exemplo, quando observadas infrações legais cometidas contra standards (padrões legais) definidos. Já a política pode ser aplicada eleitoralmente pelo povo, que retira do mandato aquele governante que atenta contra o interesse público. Serão brevemente comentados dois exemplos de sanções jurídicas e um de responsabilização política.

A administração pública, hoje, detém um sem-número de contratos administrativos e relações econômicas com diversas empresas e particulares, além de associações, ONGs e outros entes públicos. Evidentemente, cada uma dessas relações envolve a transação de verbas, especialmente para o pagamento de produtos e serviços contratados pelos governos. E, nesse sentido, existe um procedimento através do qual eles são feitos, composto de três fases sucedidas nas quais se destaca o valor a pagar do orçamento público (empenho), se verifica o adimplemento daquilo que foi contratado, bem como seu valor correto (liquidação) e, por fim, o pagamento é realmente efetivado com a transferência do valor (ordenamento).

Acontece que as atividades da administração pública são e devem ser ininterruptas, de tal sorte que esse procedimento é contínuo e pode, eventualmente, ter lugar num momento de transição de governos. Por exemplo, pode ocorrer de a liquidação ser feita em novembro ou dezembro do ano transicional e, tendo sido dado por satisfeito o contrato, em janeiro um novo gestor ordene o pagamento da quantia. Nesse caso, a liquidação havia sido feita por um gestor e um governo ao passo que o ordenamento foi feito por outro. Todavia, havendo alguma divergência entre o apurado na liquidação e aquilo pago (produtos em menor

quantidade, obras sem as especificações técnicas etc), o gestor público ordenador da despesa será responsabilizado pela quantia indevidamente paga, segundo o artigo 80 da Lei 200/67, já comentada no capítulo 3 (FERRAZ et al., 2014).

Nesse contexto, vê-se uma responsabilização jurídica do gestor público levada a efeito em razão de dano às finanças públicas. Sanção essa que será implementada pelos tribunais de contas, em importante atividade de controle da administração pública. Fica evidente, nesses termos, a importância do processo de transição para evitar que sejam efetuadas sanções aos agentes públicos nela envolvidos. Uma boa transparência sobre as contas e os gastos públicos entre as duas gestões pode esclarecer e aumentar o controle que a futura gestão tem sobre as atividades da anterior, em ordem a evitar que esses pagamentos incorretos ocorram e gerem futuras responsabilizações jurídicas.

Outra situação que pode acarretar em responsabilização jurídica dos gestores públicos está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000). De acordo com seu artigo 51, o Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios promoverá a consolidação e publicação das contas públicas, até 30 de junho, 31 de maio e 30 de abril, respectivamente. Trata-se, novamente, de uma medida tomada em prol da transparência e do *open government*, cujas confirmações teóricas do capítulo 2 devem ser relembradas. Ainda segundo a referida lei, o descumprimento, pelos entes públicos, deste prazo, impedirá que eles recebam transferências financeiras voluntárias e contratem operações de crédito, até que cesse a irregularidade.

Nesse turno, a responsabilização jurídica dirige-se para o próprio governo, principalmente ao Estado e ao Município, que, não prestando contas tempestivamente, não poderá gozar de auxílios financeiros necessários para a condução das atividades públicas. Perderá, novamente, o erário. Ademais, importa dizer, o prazo obriga que a nova gestão se apresse na consolidação das contas públicas sobre o ano anterior, quando, na verdade, esta seria muito melhor feita em concurso com a administração anterior porque ela já detém os dados necessários ao relatório e, certamente, poderá repassá-los mediante a equipe de transição.

Também é possível cogitar a responsabilização política (CENEVIVA, 2006), quando o processo de transição é precariamente conduzido (ainda que dentro da legalidade) e não aporta às condições necessárias para que o novo mandatário possa exercer o governo satisfatoriamente. Nesse sentido, sua gestão começaria a passos lentos e poderia, eventualmente, amargar erros que seriam evitados através de um institucionalizado processo de transição. Será, assim, criticado e mal avaliado por seus eleitores e pares devido ao seu mal

desempenho, apesar de a culpa não ser plenamente sua, mas, antes, do precário processo de transição.

Dessa forma, ainda que não tenha ocorrido nenhuma irregularidade quanto ao processo de transição, a responsabilidade política é sempre possível porque é constante e autônoma.

### **5.5 Transição de Governos pela Gestão do Conhecimento**

Como anunciado, passa-se, agora, a tratar da GC na administração pública e na transição de governos. Já foram expostos os modelos teóricos da GC e sua atuação dentro de gestão pública, de sorte que esses temas serão, agora, interligados diretamente à transição de governos. Serão comentadas duas iniciativas que balizam a ideia de que a transição de governos é o momento responsável por gerar conhecimento explícito no seio da administração pública. Caso contrário, se a transição não é bem sucedida, arrisca-se que ocorram danos às atividades da gestão pública, o que significa danos ao mandatário eleito e à sociedade.

Pelos autores selecionados, a GC é instrumento para se gerar e reter informação e conhecimento dentro de uma organização em ordem a possibilitar a aprendizagem organizacional ou orientar as decisões tomadas (Nonaka(1994), Choo(2003), Nonaka e Tacheuchi(2008). A administração pública, igualmente, demanda a inteligência da GC na medida em que tem importantes e complexas atividades a conduzir que dependem de métodos de gestão apurados.

Serão, adiante, comentadas duas iniciativas que balizam a ideia de que a transição de governos é o momento responsável por gerar conhecimento explícito no seio da administração pública. Caso contrário, se a transição não é bem sucedida, arrisca-se que ocorram danos às atividades da gestão pública, o que significa danos ao mandatário eleito e à sociedade.

Dentro de um contexto de transição de governos, a GC – ao conservar o conhecimento – permite que o novo governo melhore seus resultados através do uso das experiências adquiridas pelo mandatário antigo, evitando, assim, alguns dos danos já comentados. É justamente nesse sentido que observa-se o empreendimento feito em 2002 sobre os “projetos com dificuldades específicas”, quando o governo anterior expôs técnica e documentadamente quais eram as informações e conhecimentos empregados e gerados a respeito desses projetos mais complexos. Assim, impedia-se que o conhecimento se perdesse de um governo para o outro (através da externalização) e que o novo governante pudesse aviar novas tentativas para sanar os existentes problemas partindo, já do conhecimento acumulado.

Para usar a expressão popular, o governo não gastaria o tempo tendo que “reinventar a roda”. A GC, nesses termos, aparece como interessante elemento na transição de governos, processo essencial para que ela não se perca na gestão pública de tempos em tempos. Esses danos à gestão pública ficam ainda mais evidentes quando ela se propõe concretizar metas e projetos de maior complexidade e que demandam de melhores conhecimentos. Caso a GC não seja preocupação central na transição de governos, existirá o risco de que um sem-número de conhecimentos se perca e não seja transmitido para o novo governo, o que gerará perda de eficiência por parte do novo mandatário.

A “Agenda-100”, outra iniciativa da transição de 2002, também deve ser focalizada pela perspectiva da GC. Relembrando, o mote desse projeto é estabelecer um calendário dos cem primeiros dias do novo governo, marcando os compromissos financeiros, administrativos e até internacionais que estão dispostos em leis ou foram estabelecidos pelo governo anterior. É de se perceber que concretiza-se, aqui, os processos de externalização e combinação do conhecimento previstos por Nonaka. Por vezes, o conhecimento sobre essas datas já havia sido gerado dentro da gestão, mas era mantido tácito ou, ainda, externalizado em formas inacessíveis ao novo governo. Nessa iniciativa, juntam-se e organizam-se os conhecimentos que os gestores têm sobre datas nos cem primeiros dias de governo, de tal forma que o novo mandatário poderá utilizá-los e evitar que sejam causados danos à administração pela falta de ciência de prazos e compromissos. A GC funcionaria, assim, como instrumento da gestão, para que ela pudesse melhor alcançar seus objetivos.

Nesses projetos percebe-se a preocupação em transferir conhecimento, e não só informação. Tendo isso em vista, é necessário que seja feita a externalização porque o conhecimento explícito é, por definição, transmissível. Esse conhecimento será repassado ao novo governo e garantirá a continuidade da espiral descrita por Nonaka.

Nesse sentido, a transição de governos assume papel importante para reunir e impulsionar projetos que externalizem o conhecimento e transmitam-no. Porque a transição é o próprio instrumento da continuidade dos serviços públicos que, por sua vez, dependem de uma gestão de qualidade, baseada no conhecimento adquirido. Transferência desse conhecimento, mediante a transição de governos, também pode fazer frente ao patrimonialismo, na medida em que permite que a gestão pública seja contínua a despeito dos integrantes que por ela passam; porque eles vão e vêm, mas sempre depositam o conhecimento na própria administração.

Ademais, também deve se reconhecer a possibilidade de que exista uma boa dose de conhecimento tácito acumulado na administração pública e representado por excelentes



gestores – isto é, capital intelectual. Dessa feita, em síntese, é necessário que esses gestores sejam trazidos ao processo de transição de comuniquem esses conhecimentos, quando não forem, eles mesmos, convidados a participarem do novo governo que se inicia.

Por fim, o que vêm se dizendo a respeito do papel da transição enquanto momento responsável pela externalização e transmissão do conhecimento está baseado em três eixos dentro da GC: *definição do conhecimento explícito*, *espiral do conhecimento* e a *tomada de decisões*. Durante a transição, os conhecimentos acumulados no seio da administração pública devem ser externalizados e reunidos, para que sejam repassados à nova gestão, de tal sorte que ela poderá continuar a espiral do conhecimento, sem rupturas, visando melhores serviços.

A expectativa é, justamente, que o novo mandatário possa tomar melhores decisões baseado nos conhecimentos acumulados pela gestão pública e transmitidos na transição. Conforme demonstrou Choo (1996; 2003), o conhecimento é elemento essencial para a tomada de decisões por uma organização, uma vez que a racionalidade (ainda que limitada) dos gestores pode ser racionalmente potencializada por ele.

Dessa forma, o progresso (e a continuidade) dos serviços públicos está intimamente ligado à melhor tomada de decisões por parte da administração que, por sua vez, é subordinada aos conhecimentos retidos conforme demonstrou Choo. É pelo repasse de conhecimento que orientará as decisões do novo gestor público, através da transição de governos, que se evitam os mencionados danos à administração.

## 5.6) Entrevistas

Ao lado do aporte teórico feito, agora se ensaiará o conteúdo empírico, de natureza igualmente exploratória e descritiva. Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas, cujas lições são trazidas segundo as categorias de análises explanadas na metodologia.

Dentre os entrevistados, encontram-se relatos de experiências históricas de transição de governos aqui não exploradas, mas de igual importância para a composição do tema.

O Senador Antonio Anastasia narra que atuou na transição do governo de Minas Gerais, em 2002-2003, com a saída de Itamar Franco e a eleição de Aécio Neves. Para ele, o processo de transição foi bem sucedido, graças a dois fatores. Primeiro porque havia um clima político favorável e amistoso entre os governadores, aliados. Também, já do ponto de vista mais técnico, a transição foi favorecida porque o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) havia acabado de finalizar um “grande trabalho de diagnóstico e avaliação da economia e administração de Minas Gerais, especialmente para o século que se iniciava naquele momento” (Antônio Anastasia).

A partir disso, narra Anastasia, foi montada uma equipe de transição, com destaque para professores e especialistas, que trabalhou sobre esse diagnóstico para montar um quadro completo sobre a administração a fim de propor um plano de governo, que acabou consolidado no “Choque de Gestão”.

O Prefeito Márcio Lacerda, por sua vez, comentou a sua própria experiência enquanto mandatário eleito ao receber a máquina pública:

Creio que houve um movimento de criar uma comissão formalmente, mas não me recordo se houve decreto do município. Como era uma sucessão entre aliados, não houve grandes problemas. Foi plantado num escritório de transição, numa área cedida do prédio da procuradoria do município. O escritório funcionou para discussão de montagem de equipe e a maioria das conversas aconteceu ali, onde recebi os partidos da aliança.[...]

Quem coordenou [a transição] fui eu mesmo, tanto a parte política como a administrativa e de plano de governo. No plano de governo, a Beatriz [Góes] também coordenou. Fiz todas as negociações relacionadas ao secretariado e ao segundo escalão, já algo definido antes da posse.

É de se destacar que dessas duas mencionadas experiências não houve uma produção legislativa ou estrutural que fosse capaz de institucionalizar a transição de governos. Evidentemente, porém, o sucesso dessas transições auxilia para que, futuramente, hajam outras experiências calcadas nesse bom histórico, ainda que fique pendente a institucionalização.

Em boa medida, o processo de transição foi possibilitado pelo bom clima político. Isto é, a concórdia pode fazer da legislação dispensável porque haverá disposição política em propiciar a transição. Todavia, conforme inclusive ressaltado pelos entrevistados, isso nem sempre ocorre e, especialmente nos pequenos municípios, as disputas políticas preponderam e prejudicam a transição de governos. Assim, se faz mister a institucionalização porque ela pode forçar a transição, apesar dos ânimos políticos.

É diante da necessidade de institucionalização do tema é que se percebe como está a desejar a sua atual regulamentação, porquanto gera riscos e danos à sociedade e a gestão pública. Por isso, a análise do presente estágio das transições no Brasil é outra categoria analítica deste trabalho.

A respeito da importância da transição de governos, Antônio Anastasia oferece uma narrativa trivial, mas certa:

[...] Porque a transição é como – se me permite fazer aqui um símile – um diagnóstico médico. Está sentindo dores e vai ao médico. Se ele erra o diagnóstico, erra o tratamento. É a mesma coisa: você faz uma comissão de transição para fazer um primeiro diagnóstico. Não digo que seja definitivo, mas é o primeiro approach, a primeira visão geral. Se a coisa é mal feita, com indicadores errados, visão deturpada, certamente algumas medidas iniciais serão também distorcidas. Então,

acho muito importante ter uma transição de muito equilíbrio, feita com muita parcimônia.

É nesse sentido que a transição colabora para o acréscimo de qualidade e eficiência da gestão pública, porque permite ao novo mandatário tomar contas dos negócios públicos antes de ensaiar medidas para o seu aperfeiçoamento, o qual só será possível diante de um bom conhecimento do que ali se passa.

Mais especificamente, reiterou Anastasia, o novo gestor, mediante a transição, poderá conhecer os projetos e serviços públicos, saberá seus custos, retornos e benefícios para que, ao fim, tome uma decisão com seu ponderamento político baseado em informações precisas e confiáveis.

A transição de governos, então, tem papel de potencializar os projetos públicos e, ainda, permitir que eles alcancem períodos temporais que extrapolam os governos, tornando-se, assim, políticas de Estado. Sebastião Helvécio reclama que hoje, e desde a constituição de 1988, já há uma inclinação para que existam programas governamentais duráveis, o que fica claro com a edição do chamado “plano plurianual de ação governamental”. Assim, para o entrevistado, a transição de governos deve ser valorizada, pela capacidade que ela tem prolongar a atuação do governo.

É exatamente esse o maior risco que Sebastião Helvécio vê no presente estágio de precariedade da transição de governos, o não planejamento das políticas públicas:

O principal, e talvez o mais grave item de gestão, é a falta de planejamento. Não havendo um diagnóstico minimamente confiável, se planejará equivocadamente. E se se perde o primeiro ano do planejamento, muito provavelmente vai-se perder todo o PPAG à frente. Então, talvez essa seja a questão para quem quer fazer uma boa gestão pública. Ter essas informações confiáveis para poder estabelecer seu plano de trabalho.

A atuação estatal, portanto, precisa ser planejada e avançar sobre os problemas sociais de forma estendida, ultrapassando os governos. Tem papel essencial nisso a transição de governos, de tal forma que sua negativa leva, mais uma vez, ao risco de danos para a sociedade.

A importância da institucionalização da transição de governos é ainda ressaltada pelas perspectivas teóricas da Governança e dos modelos da Administração Pública, o que compõe o terceiro viés de análise do trabalho. Embora à primeira vista possa parecer que os lances teóricos não são matéria de entrevista, na verdade, o olhar da realidade oferecido pelos entrevistados só tem a somar.

A respeito disso, Sebastião Helvécio crê na possibilidade de responsabilização do agente público que nega conduzir o processo de transição. Pensa que, diante da importância

da transição de governos, é necessária uma forte responsabilização, de forma que se torna uma percepção da accountability. Essa visão ainda condiz com o atendimento do interesse público previsto pela governança.

O entrevistado ainda ressalta que deve haver o compartilhamento de decisões durante o período de transição:

Podem haver, sim, restrições em tudo que impacta a administração seguinte. Thomas Jefferson nos Estados Unidos, já em 1813, falou que ‘uma geração não tem direito de assumir compromissos para outra geração’. Ele faz essa comparação inclusive com as nações: assim como uma nação não pode, uma geração não pode assumir compromissos para outra. Creio que esse princípio se aplica nas administrações. Em uma administração que já tem data para acabar e já tem conhecido o sucessor, são perfeitamente aplicáveis, não só as restrições fiscais da LRF, mas também restrições administrativas. Fazer contratos novos, aditivos, estipular despesas, fazer projeto de lei que vai interferir diretamente na outra gestão, isso realmente não deveria ser permitido, sem anuência do mandatário seguinte. E isso realmente deve fazer parte da transição de governos. (Sebastião Helvécio)

Essa indicação para o processo de transição de governo coaduna com o que foi visto sobre a accountability e transparência. É fundamental que o corpo eleitoral saiba quais foram as atitudes tomadas no final do mandato de um agente público e se aquelas decisões foram tomadas em comum acordo com o mandatário eleito. Assim, cada mandatário será responsabilizado exatamente por aquilo que é causa. Ademais, a responsividade é potencializada porque a cada momento o eleitorado verá atendida sua vontade sem que (teoricamente) haja implicação de um mandato no outro, conforme ressaltou Sebastião Helvécio apoiado em Thomas Jefferson.

Do ponto de vista estrutural, o entrevistado consolida duas formas de reforçar o accountability horizontal. A primeira é o acompanhamento do processo de transição pelo Poder Legislativo, exercendo seu papel fiscalizatório do Executivo; e a segunda é o fortalecimento do controlador interno nos pequenos municípios, através da maior independência para cargo. Esse controlador poderá acompanhar as contas e as atividades municipais e denunciar eventuais fraudes e improbidades.

Márcio Lacerda, por sua vez, chama atenção para a o setor financeiro em uma transição de governos, o qual detém as informações mais importantes. As contas a pagar e os contratos em andamento devem ser tratados com especial cuidado pela comissão de transição, porque podem gerar passivos ocultos e inesperados para o governo que se inicia. É uma perspectiva prática de aplicação do modelo gerencialista de Administração Pública, que impõe as demandas de eficiência nas contas públicas, de tal forma que devem ser tema essencial da transição de governos.

Somando a essa pontuação sobre a importância da tomada de contas na gestão pública, Antônio Anastasia ainda destaca que as políticas públicas finalísticas devem ser tratadas com maior relevância no processo de transição. Visão esta que coaduna com os comandos da Public Service Orientation, doutrina em que o serviço público, além de eficiente, deve ser efetivo frente a população, “cliente” do Estado.

Por fim, a quarta categoria de análise visa entender os processos informacionais envolvidos na transição de governos, mormente quanto o acesso aos dados da gestão pública. Em primeiro lugar apenas rememore-se a narrada experiência de Antônio Anastasia sobre quando, em 2003, o BDMG completou um diagnóstico dos dados públicos estaduais, tendo eles sido repassados a comissão de transição, o que a auxiliou em seus trabalhos. O senador ainda destaca que a extensão e a efetividade – no longo prazo – das políticas públicas finalísticas está ligada à transição de governos (capaz de ultrapassar as medidas pontuais e imediatas) e, na visão construída neste trabalho, está também ligada à gestão do conhecimento na transição de governos.

Já a experiência de Márcio Lacerda, conforme ele relata, transcorreu sem grandes problemas quanto ao acesso às informações. Foi trabalhada a construção de um plano de metas para os três primeiros meses de governo, momento no qual foram consultados todos os secretários para a coleta de dados. Nem sempre as informações estavam consolidadas e prontas, mas ele informa que mesmo assim o trabalho pode ser concluído. Ressalta, porém, que esse bom transcurso não significa a garantia de total conhecimento da máquina pública e que, eventualmente, surpresas podem surgir.

Sebastião Helvécio, em função de sua posição profissional, enseja a perspectiva de que os Tribunais de Contas têm capacidade de oferecer aos mandatários eleitos as informações sobre as atividades financeiras da administração pública, para que ele tenha acesso a elas e possa compará-las com o que é repassado pela comissão de transição.

As entrevistas feitas retratam o atual estágio da transição de governos no Brasil. Existem, sim, satisfatórias experiências a serem seguidas, mas que, igualmente, não foram suficiente para institucionalizar a questão, algo que restou claro nas entrevistas. Faltam ainda iniciativas estruturais, orientadas pelas confirmações teóricas (e agora empíricas) feitas. Assim, adiante, são feitas propostas sobre a institucionalização da transição de governos, guiada pelas confirmações teóricas e práticas.

#### **5.7) Para um futuro da Transição de Governos - Propostas de Institucionalização**

A partir da análise dos constructos teóricos e práticos, passam a serem trabalhadas algumas propostas direcionadas para a transição de governos. Essas propostas tentam recuperar o que foi apreendido dos capítulos e seções anteriores, especialmente quanto à governança, à administração pública e às experiências históricas narradas. Não se pretende, todavia, uma lista extensa e perfeitamente delineada sobre a totalidade do que deve ser a transição, inclusive porque a legislação atual tem pontos positivos a serem aproveitados.

Segundo o que foi observado pelo CEPAM, é necessário que a regulamentação da transição de governos (incluindo estas propostas) estejam descritas em lei ordinária. Esse é um item importante no sentido da institucionalização do processo de transição, uma vez que a lei tem caráter mais perene e estável, não dependente de ação do chefe do executivo a cada transição, como seria o caso de um decreto. A utilização de um decreto ou portaria, em detrimento da lei ordinária, precarizaria o processo de transição porque a sua regulamentação variaria de ano a ano, a bel prazer daquele que entrega o cargo.

Nesse sentido, idealmente, cada esfera de governo deveria ter a sua própria legislação de transição para que fosse aplicada exclusivamente naquele Poder Executivo, seja federal, estadual ou municipal. Entretanto, o conhecimento empírico da política e do federalismo brasileiro demonstra que os municípios, sobretudo os menores, estão sujeitos a oligarquias e patrimonialismo, de sorte que o processo de transição e sua institucionalização provavelmente não serão bem-sucedidos.

Possível solução para isto é a existência de uma legislação estadual que obrigue a transição de governos nos municípios e preveja, nela mesma, as regras básicas e gerais a serem por eles aplicadas e, eventualmente, complementadas. Crê-se que, assim, os munícipes teriam substrato para iniciar e institucionalizar a transição de governos, sem que seja dado espaço para o patrimonialismo impedi-la. Essa saída, porém, não é analogicamente indicada para a União em relação aos Estados porque crê-se na especialidade do governo federal (razão pela qual a legislação federal deve nele focar-se) e na capacidade e autonomia política dos Estados para institucionalizarem seus processos de transição, também em atenção ao federalismo.

### **5.7.1 Uma visão em três fases**

No item 5.1 deste capítulo comentou-se a experiência estadunidense de transição de governos, destacando-se, especialmente, a regulamentação desse processo em três fases

diversas, cada qual com suas especificidades. O que se pretende extrair dessa experiência é a importância da extensão no tempo do processo de transição. Pretende-se, portanto, a aplicação no Brasil

O que aqui se propõe é a respeito da duração do processo de transição. É bastante importante que a TG tenha início antes mesmo das eleições porque é certo que a AP é demasiadamente complexa e demanda o maior tempo possível para que as informações necessárias sejam levantadas e organizadas da melhor maneira. A restrição do processo transicional aos meses subsequentes à eleição pode acarretar em precária condução dos trabalhos pela falta de tempo que se tem para alcançar todas as atividades públicas. E, ainda que o candidato vencedor das eleições seja incerto, já é prevista a troca de mandatário, especialmente naqueles casos em que não há reeleição. Inclusive, a antecipação dos trabalhos da comissão de transição é louvável porque ela poderá ser responsável pela interação com os candidatos ao cargo, repassando-lhes os dados necessários para que estrutrem seu plano de governo. Propõe-se, portanto, que a comissão de transição seja instalada no primeiro mês do ano eleitoral em que o cargo será disputado. Dessa forma, haverá um ano até a posse do novo mandatário.

Em alguma medida, essa iniciativa já foi abordada em 2002 através da mencionada Portaria 27 da Casa Civil, datada de julho de 2002 e que requisitou múltiplas informações dos órgãos federais. O que se propõe, todavia, difere desta experiência porque pretende a própria instalação de uma equipe de transição em janeiro do ano eleitoral, ao invés de se iniciar a coleta de informações espaçadamente e já no mês de julho. Estende e aprofunda, portanto, a experiência brasileira nesse tópico particular.

Essa equipe interna de transição será mais minudentemente comentada no item 5.7.3 abaixo. Diga-se, por hora, que nessa primeira fase da transição, suas atribuições principais seriam duas: tratar os dados de toda administração e atender as demandas informacionais pleiteadas pelos pré-candidatos ao cargo em questão, para que eles possam ter acessos aos dados públicos essenciais a sua plataforma de governo.

Como se vê, o foco específico desta primeira fase é a diligência aos órgãos governamentais para que eles produzam e forneçam as informações que futuramente serão repassadas aos candidatos ou à equipe de transição do governo eleito. Portanto, do ponto de vista da GC, se iniciam os processos de externalização e combinação do conhecimento acumulado na administração pública.

Na segunda fase do processo de transição, todavia, alteram-se os objetivos. Com o candidato já eleito, é momento de, essencialmente, se constituir a equipe de transição do

candidato eleito e fazê-la interagir com todo o governo. É aqui que passam a ser transmitidas todas as informações trazidas durante o último ano, a fim de que alcancem e apóiem a nova gestão que nasce. Essa fase, entre outubro e janeiro abre novas frentes de atuação para as equipes de transição.

A primeira delas é o repasse de segredos de Estado e informações estratégicas, muito além das informações levantadas e repassadas na primeira fase. Esses segredos constituem-se de dados, informações e decisões retidas pela alta cúpula do governo cujo vazamento poderia implicar em grave dano à sociedade, à economia, à política internacional e à segurança nacional. Assim, devem ser repassadas exatamente ao candidato eleito, para que ele não seja futuramente surpreendido com problemas advindos desses temas.

Tem lugar, nessa fase, o compartilhamento de decisões com efeitos duradouros, que passam ser debatidas entre o governo em posse e o governo eleito sobressaindo às opiniões deste, uma vez que ele terá de lidar com efeitos dessas decisões. Como já comentado, isso ocorreu interessantemente na experiência de 2002. Insta destacar, ainda, que nesta segunda fase o novo governo terá já de preparar as suas futuras nomeações. Assim como nos EUA, no Brasil, existe um sem-número de cargos de provimento livre para o chefe do executivo, e a designação desses gestores deve ser bastante cuidadosa para que não haja rupturas. Nos itens 5.7.4 e 5.7.5, respectivamente, se debruçará mais detidamente sobre essas duas questões acima dispostas.

Por fim, a terceira fase da experiência americana é, em boa medida, ignorada no Brasil. De fato, existe uma continuidade da transição e o efetivo uso das informações repassadas, especialmente, sobre a “Agenda 100”.

O que se gostaria de incluir nesta proposta de institucionalização é que houvesse a continuidade das equipes de transição mesmo depois da posse do novo governo. A manutenção dessa equipe seria interessante para continuarem os trabalhos de repasses de informação e transmissão de conhecimento, com o novo governo já em posse e com as mãos na máquina pública, mas ainda assim amparados pelos integrantes do antigo governo e que já acumularam experiências nessa empreitada. É evidente que, por vezes, essa manutenção pode ser desnecessária, especialmente nas pequenas cidades, mas pode ser demasiadamente requerida em nível nacional, estadual e nas grandes cidades, porque quão maior for o governo, maior será a complexidade de transferi-lo. Nesse sentido, a manutenção da equipe de transição não tratará mais de um “compartilhamento de decisões”, mas, antes, no aconselhamento dos novos gestores quanto a questões não previstas – fundado no



conhecimento tácito dos antigos gestores – e na continuidade dos trabalhos de repasses de informações etc.

Em síntese, se propõe uma visão em três partes do processo de transição. Por um lado, a proposta visa ter-se consciência das especificidades e dos objetivos de cada uma dessas fases e, por outro, visa a expansão do tempo do processo de transição, começando em janeiro do ano eleitoral e terminando, possivelmente, alguns meses depois da posse do eleito.

### **5.7.2 A Equipe de Transição**

Consoante a proposta de divisão do processo de transição em três fases, propõe-se, igualmente, que a(s) equipe(s) de transição seja analisada e estruturada segundo cada uma das etapas.

No primeiro momento, iniciado em janeiro do ano eleitoral, existirá, obviamente, uma só equipe de transição. Essa equipe – assemelhada a uma “força-tarefa” – será oportunamente designada pelo chefe do Executivo, mediante decreto ou outro instrumento legal, segundo a legislação vigente, e será composta por membros do próprio governo, já em cargo e lotados em diversos ministérios ou secretarias. Seria, nessa proposta, um corpo eminentemente técnico, sob o comando do mandatário, para que ele pudesse estruturar e organizar metodicamente as informações da gestão reunidas. Como adiantado no item a deste tópico, essa equipe teria, centralmente, duas funções: organizar os dados recolhidos (inclusive dentro de um sistema de informação) e fornecer as informações requisitadas pelos candidatos em tempo eleitoral. Conforme se ressaltou da experiência estadunidense, é essencial o empenho do chefe do Executivo no sentido do início dos trabalhos de transição, ainda mais relevante no contexto político cultural patrimonialista brasileiro.

Passadas votações e escolhido o futuro gestor, é chegada hora de interação entre o antigo e o novo governo. Será mantida essa equipe interna (ainda que possam mudar seus membros) que representará o antigo governo nas tratativas. Interessante, também, que haja um líder para essa segunda fase de transição, membro da equipe governista e secretário/ministro de relevo, assim como foi Pedro Parente em 2002. De outro lado, será instituída a equipe de transição do novo governo, a quem incumbirá receber todo o trabalho dos últimos meses da equipe interna. Para os membros dessa equipe poderão ser provido cargos temporários na administração pública, o que não se justifica para a equipe governista, uma vez que já é composta de servidores públicos. Também será necessário oferecer suporte e infra-estrutura para os trabalhos dessa comissão.

Os membros dessa equipe deverão se mesclar entre técnicos e políticos. Isso se justifica na medida em que se percebe que haverá um intenso fluxo de informações sobre as atividades públicas de natureza bastante especializada e será mister um “expert” daquela área para que ele possa interpretar e gerenciar aquelas informações. Por outro lado, a possibilidade de compartilhamento de decisões e direcionamentos políticos do novo governo, faz necessária a presença de políticos de confiança do mandatário, que compartilhem com ele o plano do futuro governo. Ainda, há a possibilidade de que a comissão seja dividida em temas, em função dos quais a composição da equipe deve ser pensada.

Chegada à terceira fase, depois da posse, reitera-se a proposta de que o processo de transição continue. A equipe representante do último governo poderá continuar em contato com o novo mandatário, aperfeiçoando a transmissão de informações e conhecimento – especialmente o período crítico dos cem primeiros dias – e oferecendo um aconselhamento à nova gestão, agora totalmente responsável por tomar as decisões. Nesse sentido, haverá maior tempo e suavidade na transição, impedindo que se configurem problemas para o novo governo.

A convivência e o trabalho mútuo entre os dois governos denotam um importante passo no sentido da institucionalização desse processo de transição. Significa que não haveria mais um apego ilegítimo do mandatário à máquina pública, que quer se apropriar e se favorecer dela, mas sim a superveniência do interesse público que, certamente, demanda o processo de transição. É a concretização da relação Agente-Principal exposta no capítulo sobre Governança, uma vez que o mandatário (agente) não detém administração pública, que pertence aos cidadãos (principal) e que têm liberdade para designar seus governantes.

### **5.7.3 Nomeações e o papel dos gestores intermediários**

Já foi ressaltado que o candidato eleito deve preparar suas nomeações durante a segunda fase do processo de transição. Existem múltiplos cargos de livre provimento para os chefes do poder executivo, dentre secretários, ministros, diretores de autarquias, empresas públicas e agências reguladoras. Cada órgão desses, evidentemente, pode demandar que seja feito um processo de transição em seu interior, para continuarem ininterruptamente suas atividades.

Deve ser feita, portanto, uma transição específica para os órgãos que assim demandarem, aperfeiçoada segundo as suas particularidades. Nessa transição, terá função chave o gestor público que futuramente será designado para comandar aquela pasta, de tal sorte que a antecipada indicação, pelo mandatário, de seu futuro gestor é fundamental para o

enriquecimento dos trabalhos de transição, uma vez que ele próprio teve contato com o processo e poderá aplicá-lo em sua futura gestão.

Todavia, diante da impossibilidade de indicar a sucessão de algum cargo, o candidato eleito poderá evitar danos à gestão pública por duas saídas que aqui se propõe. A primeira delas é, durante o processo de transição, identificar quais pastas não tem sucessor indicado e, assim, negociar para que o atual ocupante da pasta continue conduzindo-a no mandato que se iniciará, pelo menos até que se encontre o substituto permanente. Outra alternativa é encontrar, dentro dos quadros de pessoal daquela entidade, algum servidor de carreira, de perfil técnico, disposto a chefiá-la no novo governo.

Formam-se, assim, três opções: nomeação de um sucessor, manutenção de um posto interinamente e indicação de um servidor técnico para a pasta.

Para além da possibilidade de nomeação, o corpo técnico também pode ser usado como ponto de estabilidade entre os dois governos que se pretende construir. Esses servidores, pela regulamentação de suas carreiras, ingressam no funcionalismo público mediante concurso público, favorecendo um perfil de qualificada formação técnica e têm direito a estabilidade, razão pela qual tendem a permanecer por anos trabalhando na administração pública. E continuam trabalhando apesar dos governos que vêm e vão, representando, assim, um elemento de estabilidade fundamental para a execução das políticas públicas e que mantém a máquina funcionando mesmo em tempos de instabilidade política.

Nesse sentido, também se vê a profissionalização dentro da gestão pública, como valorizado pelo New Public Management e de forma oposta ao Patrimonialismo, que tende a compor a AP mediante indicações e favorecimentos em detrimento da qualidade técnica dos profissionais.

A transição de governos deve, assim, aproveitar a estabilidade e a profissionalização desses servidores públicos. Em primeiro lugar, o processo de coleta e transmissão de informação deve incluir o funcionalismo para que ele mesmo trabalhe no levantamento dessas questões porque ele detém o conhecimento técnico utilizado no dia-a-dia da gestão e pode usá-lo para melhorar esse processo informacional.

Ademais, os gestores intermediários podem contribuir com outra visão da administração pública e do processo de transição. São gestores *intermediários* porque não ocupam cargos de mera operacionalização de decisões tomadas, mera execução de ordens; bem como não são agentes públicos (muitas vezes indicados) responsáveis pela definição de diretrizes e decisões políticas. Sobre este posto, bem sintetiza Becker:

Os gerentes intermediários possuem uma visão mais acurada das competências da empresa que os gerentes de alto escalão, pois **ocupam uma posição de destaque para identificar lacunas e deficiências em serviços e produtos oferecidos**. Dessa forma, eles constituem uma **peça de ligação entre as competências individuais e organizacionais**, pois fortalecem os diversos relacionamentos existentes entre os atores. Assim, a GI [Gerência Intermediária] age como catalisadora do processo dinâmico de identificação, desenvolvimento e implementação de competências, influenciando positivamente o desempenho organizacional, muito embora seja muitas vezes desvalorizada quanto ao seu papel (BECKER et al., 2007, p. 2. Grifos nossos.)

Os gestores intermediários, como se vê, podem servir ao processo de transição trazendo a tona questões ou problemas talvez desconhecidos pela equipe de transição, majoritariamente, por políticos de alto escalão.

Funcionam, portanto, na identificação de conhecimentos tácitos, de utilidade central para a espiral do conhecimento. Como já argumentou Nonaka, é a partir do conhecimento tácito que nasce a inovação e a ascensão do conhecimento, mas esse conhecimento precisa ser externalizado para que seja transmitido no processo de transição e possa ser plenamente utilizado dentro da Gestão Pública. Pensando pela via contrária, no incluir os gestores no processo de transição significaria ignorar o conhecimento tácito neles acumulado durante anos de trabalho e deixar de externalizá-lo para que fosse estruturalmente utilizado (institucionalizado) pela gestão que se inicia.

Anote-se, ainda, que poderão existir certos conhecimentos tácitos cuja conversão seja difícil, mesmo que naquele momento. Reitera-se, nesse sentido, a importância dos gestores intermediários para trabalharem na identificação desse conhecimento e, não tendo o conhecimento sido convertido, o novo mandatário possa incluir na sua gestão alguém que detenha esse conhecimento e possa aplicá-lo.

Por fim, é importante que os gestores públicos sejam trazidos para dentro do processo de transição não só porque representam a estabilidade e podem ser nomeados em cargos de chefia, mas porque também representam a profissionalização e o desenvolvimento de conhecimentos dentro da AP a partir da identificação de conhecimentos tácitos.

#### **5.7.4 Compartilhamento de Decisões**

A experiência de 2002 já apresentou um procedimento no qual as decisões cujos efeitos extrapolem 31 de dezembro do ano eleitoral sejam debatidas entre o mandatário em posto e o candidato eleito. Havendo discordância entre as equipes, a decisão seria adiada, se possível, ou seria tomada conforme opinou o governante eleito. Diante da proposição de análise da transição em três etapas, vê-se que o compartilhamento de decisões será diferente em cada uma delas.

Já na primeira fase da transição, antes da eleição, é possível serem destacadas algumas decisões para que sejam futuramente debatidas com o candidato eleito ou as decisões sejam tomadas quando ele assumir o posto. Evidentemente, isso pressupõe que os efeitos das decisões tomadas extrapolem o término do atual mandato e, principalmente, não existam possíveis danos à gestão pública pelo adiamento da decisão. É necessário ser bastante cauteloso no compartilhamento (ou melhor, adiamento) de decisões na primeira fase da transição, para que a máquina não fique estagnada em função da transição nem recaia em imobilismo. Na dúvida, talvez o menor risco a se correr é tomar a decisão e evitar o imobilismo.

Também é possível, nesta primeira fase, se firmarem “compromissos” entre o governo e os candidatos, tal qual foi feito em 2002 acerca das questões financeiras com o FMI. Nesse tipo de compromisso, busca-se compartilhar uma decisão e um projeto de longo prazo. Lembrando que nenhum dos candidatos é obrigado a firmar esse compromisso e que seu posicionamento deixará claro à opinião pública qual seria a opinião de seu futuro governo, aumentando a responsividade da eleição.

As noções centrais para a proposta de “compartilhamento de decisões” devem ser a transparência, a responsividade e a responsabilização política. Temas esses trabalhados no capítulo 2, para onde se remete o leitor. De um lado, é essencial que a população tenha plena ciência das decisões que são compartilhadas, das discussões em torno delas e dos posicionamentos adotados pelos dois governos. Nesse sentido, impede-se o “toma-lá-dá-cá” caso alguma decisão não dê bons resultados. Da mesma forma, a transparência impulsiona a avaliação do eleitorado sobre a responsividade das posições tomadas por ambos os governos, em ordem a garantir a responsabilização política deles. Os mandatários, por sua vez, devem estar atentos à transparência, para garantirem-se cada vez mais responsivos à plataforma política que os elegeu.

Esses conceitos ficam implementados dentro da proposta para a segunda fase, quando os resultados eleitorais já indicam o candidato que tomará posse em Janeiro. Diante de uma decisão cujos efeitos extrapolam o mandato, o governo em posse deverá transmitir à equipe de transição a necessidade de debate acerca daquele tema. Da discussão, devidamente registrada em atas e publicada, pode surgir o acordo entre os dois governos, de sorte que a decisão será assim tomada. Todavia, inexistindo o acordo, será ainda mais importante o registro em ata para fins de transparência e responsividade, para que a população conheça os posicionamentos tomados. Na divergência, as equipes de transição podem avaliar se a decisão é adiável ou não. Podendo ser adiada, é certamente mais interessante que assim sejam e a

decisão sobrevenha no novo governo, segundo sua própria opinião. Porém, não sendo possível o adiamento, deve prevalecer a opinião do governo eleito porque ele é quem terá de lidar com os futuros efeitos da decisão. Nessa hipótese, resta clara a função das atas para que o governo em posse demonstre seu posicionamento em atenção à transparência e à responsividade.

A terceira fase não observará, propriamente, um compartilhamento de decisões, afinal já está em posto o novo governo e não há porque dividi-lo com a antiga gestão. Todavia, como já se ressaltou, outrora, pode subsistir uma relação de cooperação entre os dois governos ainda nessa terceira fase, baseada no aconselhamento aos novos gestores. Ainda assim, as decisões serão inteiramente tomadas pelos administradores em posto, sobre quem deve recair toda responsabilidade política.

#### **5.7.5. Transição em Conselhos de Políticas Públicas**

No Capítulo 2 deste trabalho, buscou-se expor a conceituação de Governança e suas implicações para os Estados no atual contexto político e econômico. Delineou-se, assim, a importância que entidades não-estatais têm ganhado nos últimos anos, se tornando agentes políticos de relevo nas interações do Estado com a Sociedade.

Nesse contexto, por toda a Administração Pública existem órgãos destinados a debater e planejar políticas públicas, no qual participam os mencionados membros da sociedade civil, representantes do governo, dentre outros interessados. Esses órgãos, aqui, serão chamados de "conselhos" porque é variável a nomenclatura usada para descrevê-los.

Haja vista a já trabalhada importância desses novos agentes políticos para o cenário social e para o Estado, é necessário, também, que a transição de governos seja capaz de incluí-los em seu processo. Assim, a transição deve ter ciência de todos esses conselhos, seus membros, objetivos, projetos etc; e isso deve ser repassado ao novo governo já dentro do fluxo comum de informações.

Em síntese, adicionalmente, propõe-se que seja feita uma transição similar àquela para as nomeações: conhecidos os representantes do governo nesses conselhos, o novo gestor já deve indicar quais serão substituídos e coloca-los em contato com os atuais membros, para que sejam repassadas todas as informações necessárias. Tendo em vista a natureza deliberativa desses órgãos, é interessante também que levado à conhecimento do governo os acordos e entendimentos políticos firmados nos trabalhos daquele conselho, para que o novo governo não atrepele eventuais avanços na agenda de discussões e possa haver uma continuidade nos projetos e políticas públicas desenvolvidos.

### **5.7.6 Responsabilização de agentes públicos pela negativa de transição**

A transição de governos tem importância crucial para a administração pública e para a governança e sua precária condução leva, no Brasil, aos comentados danos à gestão pública. A institucionalização desse processo, então, é um objetivo público, exatamente por ser de interesse do bem geral. A partir disso, é bastante razoável se agir a proposta de penalização e sanção jurídica daqueles agentes públicos que prostrarem contra a transição de governos, uma vez que são possíveis os prejuízos advindos dessa negativa de transição.

A existência de sanções para o desrespeito da transição de governos é, também, uma medida que favorece sua institucionalização. O tratamento teórico da Accountability reitera a ideia de que as sanções são essenciais na garantia da eficácia de seu conteúdo, especialmente da relação Agente-principal. Se, por outro lado, não há qualquer constrangimento para o gestor público que ignora a transição de governos, ver-se-ia que só seriam realizadas aquelas transições que foram objetos de vontade dos mandatários, o que não condiz com a sua própria institucionalização, já que esta deve ser certa, firme e isolada dos humores políticos. A sanção impele o gestor público a seguir a lei para que faça a transição de governos de sorte que a sociedade colha os benefícios de uma gestão pública mais eficiente e democrática.

As sanções, tanto políticas como jurídicas, são instrumentos expostos pela Governança e pela Accountability como maneira de concluir e levar a efeito a avaliação que a população e outros agentes públicos fazem sobre a atuação dos representantes. Ademais, do ponto de vista pragmático, o entrevistado Sebastião Helvécio reitera a necessidade de responsabilização jurídica dos agentes políticos pela negativa de transição.

São múltiplas as formas de sanções jurídicas, variando desde a pena de prisão, passando pela restrição de direitos, ressarcimento do erário e as penas alternativas de trabalho comunitário. Com objetivo simplificar a institucionalização da transição de governos, parece mais viável aproveitar uma estrutura jurídica já utilizada no Brasil, que é a Improbidade Administrativa e sua regulamentação.

A Improbidade Administrativa pode ser entendida como ato praticado por detentor de função pública e contrário aos preceitos e princípios da administração pública, podendo importar no enriquecimento ilícito dele ou de terceiro e no dano ao erário. A lei 8.429/1992 estabelece as hipóteses de improbidade administrativa. Como pena, prevê o ressarcimento de valores, a suspensão da função pública e de direitos políticos, multa e proibição de contratar com a Administração Pública. Interessante notar que o Ministério Público tem papel essencial

no controle das improbidades administrativas, porque pode processar o agente público que cometê-las (CARVALHO, 2013).

Nesse sentido, propõe-se que a negativa de transição de governos seja incluída na legislação como uma hipótese de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. A ausência de transição, como trabalho, está conectada com os princípios da eficiência, legalidade, impessoalidade e moralidade da administração pública e a boa interpretação desses conteúdos conclui pela necessidade do processo transicional.

A negativa de transição, se certamente ignora os princípios administrativos, pode não levar a diretos danos ao erário ou ao enriquecimento ilícito de agentes públicos. Por exemplo, o fato de não se fazer uma licitação em tempo hábil pode levar a futuros danos ao erário, mas que estão diretamente ligados à própria licitação, e não à inexistência de uma “agenda 100” produzida na transição de governos. Assim, a opção pelo enquadramento da negativa de transição enquanto ato lesivo aos princípios administrativos não dependerá da verificação de danos ao erário nem de enriquecimento ilícito. Na verdade, em boa dose, entende-se a transição enquanto um dever do gestor público – enraizado nos princípios – e cuja negativa fere os princípios porque pode levar a futuros danos e porque, se feita, levaria a melhores resultados da nova gestão.

A negativa de transição fica configurada, mormente, quando, existindo regulamentação legal (decreto, lei etc) o agente público deixar de cumpri-la integralmente – impossibilitando a formação da equipe de transição, por exemplo – o descumpra algum comando seu, como é o caso de não fornecer as informações requisitadas. Nesse sentido, podem ser processados não só os mandatários, mas os secretários e outros agentes públicos nomeados. Também é possível cogitar essa improbidade administrativa nos casos em que não há regulamentação, mas a transição é formalmente requerida pelo candidato eleito e o governo encontra-se em condições de procedê-la, devendo este caso, todavia, ser procedido com mais cautela nos tribunais.

Portanto, é importante que exista uma sanção jurídica para os agentes públicos que se negarem a conduzir o processo de transição de governos, porque seria um ato ilícito atentatório contra os princípios constitucionais. Essa sanção se adequaria às improbidades administrativas, sendo necessária a inclusão dela na legislação.



## Capítulo 6 – Conclusão

O processo de transição de governos não está plenamente institucionalizado no Brasil, muito devido ao patrimonialismo histórico e suas repercussões na cultura política brasileira. Esse trabalho, entretanto, vem em sentido de mudança, propondo uma leitura da transição de governos e tópicos para a sua institucionalização. Crê-se que o tempo político é favorável porque vive-se um tempo de estabilidade que permite o investimento nas instituições políticas. Nesse sentido, ensaiou-se os fundamentos teóricos da transição de governos e suas experiências históricas, para que se pudesse oferecer, ao final, algumas propostas para sua institucionalização.

Iniciou-se o trabalho no capítulo 2, tendo como tema fundamental a Governança Pública, cuja história liga-se a história da própria democracia. Feita a reprise da linha histórica, entendeu-se a governança pública enquanto um conceito herdado da esfera privada e indicando uma nova forma de exercer o poder perante a sociedade. Essa forma inclui a admissão de membros da sociedade civil (3º setor) junto à Administração Pública porque eles são capazes de dar voz aos vários interesses sociais e de implementar políticas públicas de acordo com interesse geral.

O conceito de governança também aborda a governança informacional, que está a indicar a necessidade de transparências nas contas, informações e decisões públicas. Essa perspectiva encontra-se abraçada por uma nova legislação brasileira que busca implementar a transparência institucionalmente, isto é, apesar das vontades e dos custos políticos que isso possa gerar ao mandatário. Na verdade, a transparência se justifica na idéia de que as informações não pertencem ao mandatário, mas a toda sociedade, posto que ele age justamente em nome desta e deve-lhe explicações. A governança informacional, ainda, se liga à idéia de Accountability, na medida em que é auxilia a avaliação que a população tem sobre os governantes, em ordem a oferecer-lhes, também, uma futura responsabilização política daqueles que não agem segundo o interesse público.

As lições sobre governança foram somadas, também, às ideias sobre a atividade administrativa do Estado. O terceiro capítulo narra a história recente da administração pública, tentando elencar os contextos e principais características dos modelos históricos da gestão pública, desde o weberianismo até o atual Gerencialismo/New Public Service. Hoje, o modelo que impera tem como norte a eficiência, a democracia e a descentralização da administração pública, conforme foi dito.

Todavia, a observância desses modelos no Brasil não é sempre fidedigna à teoria. A história política brasileira demonstra como o Patrimonialismo está enraizado na cultura

administrativa, de tal sorte que impede que os modelos teóricos sejam aplicados porque o bom funcionamento da gestão está submisso aos interesses políticos patrimonialistas. Apesar das reformas que se sucederam no tempo, o patrimonialismo permanece, ainda que enfraquecido, no dia-a-dia da gestão pública. Essa noção sobre o patrimonialismo na história brasileira ajuda a compreender, inclusive, a precariedade das transições de governos. É tendo consciência desse quadro que será possível alterá-lo, ainda que passo-a-passo.

Já o capítulo 4 teve o fito de oferecer bases teóricas sobre a Gestão do Conhecimento. Para isso, contou-se com a exposição de Nonaka (1994, 2005) para se entender a natureza do conhecimento, como ele é gerado e transmitido dentro de um contexto capacitante (Ba). Assim, concluiu-se sobre a necessidade de geração do conhecimento explícito, uma vez que ele é, por definição, passível de transmissão. Ademais, pelas lições de Choo (2003), viu-se que a geração e conversão de conhecimento dentro de uma organização tem o papel de auxiliar os gestores na interpretação do ambiente e na definição de atitudes, de tal maneira que quão melhor forem as informações, melhores serão as decisões tomadas. Essa perspectiva foi trazida para a reflexão sobre a Gestão do Conhecimento dentro da administração pública e, assim, postulou-se pela sua aplicação em virtude de benefícios como eficiência e transparência que a GC pode proporcionar.

O capítulo 5, por sua vez, abordou diretamente a Transição de Governos. Foram reportadas três experiências históricas que demonstram níveis e vieses diferentes, cada qual com sua lição. Sobre 2002, a legislação feita inaugura o tema no Brasil pós ditadura militar e, como se viu, suas indicações são aproveitáveis para a institucionalização proposta. Ainda, as notícias demonstraram como a regulamentação interage com a realidade e com os entraves políticos do cotidiano da Administração Pública. Nessa referida oportunidade já apareceram interessantes projetos que retratam a necessidade de GC dentro da gestão pública, a exemplo da Agenda 100 e dos "projetos com dificuldade específica", de tal forma que a vê-se a transição como instrumento de transferência desse conhecimento acumulado.

Outra experiência brasileira é a do CEPAM, uma década depois. Essa fundação estadual tentou adentrar a práxis da administração pública e da política para instituir a transição de governos nos municípios do Estado de São Paulo. A pesquisa de campo demonstrou aquilo que já se tinha noção a respeito da ausência de institucionalização da Transição e da precariedade de sua condução atualmente. A partir disso, o CEPAM buscou interagir com os prefeitos em cargo em 2012 e logrou a implementação de instrumentos legais de transição em várias cidades, inclusive no caso de Sudmenucci. Isso comprova a possibilidade de se institucionalizar a transição de governos nos municípios brasileiros,

inclusive nos menores. Ademais, foi recomendado o aproveitamento do instrumentário desenvolvido pelo CEPAM.

A experiência internacional americana trazida à baila demonstrou, de outro lado, a possibilidade de institucionalização da transição de governos a nível federal. Viu-se que a transição lá ocorre desde os anos 1960 e que, hoje, é muito seriamente vista. Aproveitou-se os ensinamentos americanos para a proposta de análise do processo de transição em três fases, o que estende a atual regulamentação brasileira e permite maior acúmulo de informações e conhecimentos a serem transferidos ao novo governo.

Ainda nesse capítulo, entendeu-se a transição de governos enquanto momento de geração e transmissão do conhecimento acumulado na gestão pública. Assim, os processo de coleta e sistematização do conhecimento já feitos no Brasil em 2002 e nos EUA tomam feições ainda mais significativas, razão pela qual deve ser estendido o processo de transição, conforme proposto. Iniciativas como a “Agenda 100” tomam novas feições a partir do momento em que se tem consciência da dinâmica do conhecimento que as envolve no sentido de se ter em conta o conhecimento explícito que tem de ser gerado (e como gerá-lo). O mesmo procede para se perceber a quantidade e os locais em que há conhecimento tácito dentro da gestão pública, para que ele possa ser externalizado, se possível, ou o seu detentor possa ser mantido dentro da máquina pública. O processo de transição, portanto, deve saber gerenciar isso do ponto de vista da GC e arrogar-se como o momento de efetuar a conversão e manutenção do conhecimento.

Ao final, foram feitas seis propostas para a transição de governos. Tentou-se extrair da realidade, das experiências narradas e da atual regulamentação possíveis lições sobre o que deu certo e o que pode ser aprimorado. Igualmente, buscou-se um fundamento teórico nas ideias expostas sobre governança, accountability e os modelos teóricos da administração pública. Essas propostas têm, no plano de fundo, a análise da transição em três fases, conforme feito nos EUA.

No sentido da extensão temporal do processo, foi proposto que as tratativas de início da transição comecem, ainda, em janeiro do ano eleitoral. Seria formada uma comissão interna ao governo para começar a coleta de dados dentro da máquina pública e para fornecer as informações requisitadas pelos candidatos em tempo eleitoral, a fim de que componham um plano de governo condizente com a situação da gestão pública. Essa comissão, entendeu-se que, deve ser mista de políticos e técnicos, e seu funcionamento dependeria, essencialmente, do empenho do governo.

A proposta sobre a utilização dos gestores intermediários na transição de governos, por sua vez, se remete diretamente à noção trazida pelas reformas administrativas (e fortalecida na NPM) de que a gestão pública deve ser profissionalizada, composta por técnicos que não exercem uma atividade política (como no patrimonialismo), mas estão ali para servir ao governo continuamente, sempre em prol do interesse público. Sugeriu-se, então, a utilização dos gestores intermediários como um ponto de estabilidade e continuidade dentro da gestão pública.

A proposta feita sobre o compartilhamento de decisões, como se viu, já estava, em boa dose, prevista dentro da regulamentação da transição de 2002. Buscou-se, então, expandir o já existente através da análise em três fases, ou seja, adequando o compartilhamento de decisões a cada uma delas e, ainda, incluindo a fase pré-eleitoral no compartilhamento, algo antes não previsto. Ademais, se arregimentou as ideias sobre governança informacional, transparência e accountability para reentender a necessidade desse compartilhamento e de sua publicidade.

Adiante, a partir da observação da emergência de entes do terceiro setor (ONGs etc) e de sua participação no seio das decisões do Estado, se propôs que também seja conduzida uma transição de governos nos conselhos em que eles participem, mormente para resguardar conhecimentos e consensos políticos ali anteriormente gerados.

Novamente, as noções iniciais sobre a Accountability renderam na proposta de responsabilização jurídica dos agentes públicos que obstarem o processo de transição. Essa responsabilização parte da avaliação de que a transição de governos é importante para a sociedade e que a sua negativa não pode sair impune. Reparou-se, inclusive, que essa responsabilização não é, especificamente, prevista na atual regulamentação, mas que é um elemento necessário à garantia da efetividade do processo.

Quis-se, desde o início, entender e propor a institucionalização do processo de transição de governos no Brasil, algo que, como se viu, não é presente. Então, nessa soma final das contas, institucionalizar é inscrever o processo dentro da legislação, fazendo dele uma previsão legal com possibilidade de imposição em caso de negativa, principalmente através da responsabilidade jurídica. Dessa forma, o processo independerá da vontade política do mandatário em posto, o que é essencial diante de um quadro político brasileiro em que, muitas vezes, o partidarismo e o sobressaem à boa condução da coisa pública.

A institucionalização também tem forte fator de oposição a cultura política patrimonialista que, historicamente, precarizou as instituições brasileiras. A noção que confunde as atividades públicas com os interesses privados, em boa medida, já deixou de ser

estrutural no Brasil, muito embora o patrimonialismo ainda esteja presente no consciente político e na condução da gestão pública. Nesse sentido, a institucionalização da transição de governos confronta a atitude política de que a administração pública pertence ao administrador, ao mandatário; quando, na verdade, a governança pública demonstra ser exatamente o contrário, através da relação Agente-Principal. Há, portanto, uma necessidade de compartilhamento de decisões, de transparência pública e profissionalização da gestão, o que é possível e feito através da transição de governos. E, a partir da sua institucionalização, essa necessidade passa a ser obrigatória, mesmo que contra a vontade do administrador porque ela será, de início, favorável a sociedade.

É de se destacar que a pesquisa, apesar de suas contribuições, também tem encontra seus limites. Em primeiro lugar, a limitação foi a impossibilidade de proceder a uma avaliação empírica da efetividade das propostas feitas páginas acima. A realização de uma pesquisa de campo nesse sentido poderá comprovar se as propostas levantadas realmente colaboram para a institucionalização das transições, posto que a realidade possa enfrentar problemas não previstos na teoria aqui alicerçada. Ademais, existem outras confirmações teóricas a serem produzidas sobre esse mesmo tema transição de governos. Por exemplo, devem ser ainda recebidos influxos do Direito Administrativo, a fim de verificar o cabimento dessa institucionalização proposta dentro dos parâmetros legais e dos conceitos jurídicos aplicáveis à gestão pública.

Do ponto de vista acadêmico e científico, percebe-se a necessidade de maior produção científica sobre o tema, uma vez que é exígua sua produção. São necessários novos estudos teóricos que abordem outras bases e outros enfoques, inclusive, feitos em outros domínios como na Gestão Pública e no Direito. Igualmente são necessárias pesquisas de campo, que busquem verificar os pressupostos e propostas, aqui traçados, na realidade. É importante esse empenho científico porque, no longo prazo, ele impulsiona o trabalho dos gestores públicos na implementação de iniciativas nesse sentido, o que favorecerá toda a sociedade.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro. Edição Especial. p.67-86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Control and public management performance in Brazil: Challenges for coordination. **Internation Business Research**, v.8, n.8, p. 181-190, 2015.

ALVARENGA-NETO, Rivadavia et al. Gestão do conhecimento ou gestão de organizações na era do conhecimento? **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.12, n.1, p.5-24, jan./abr. 2007.

ANASTASIA, Fátima; DE AZEVEDO, Sérgio. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v.22, n.1(85),p.79-97, jan./mar. 2002.

\_\_\_\_\_; MELO, Carlos Ranulfo. ACCOUNTABILITY, REPRESENTAÇÃO E ESTABILIDADE POLÍTICA NO BRASIL. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: SEGES, 2002. p.25-75.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.3, p.104-132, set./dez. 1997.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. **Lua Nova**, n.55-56, p.85-103,2002.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática.In: CONFERÊNCIA DA UNED, Coruña, España, 2007. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>>Acesso em: 20 jul. 2015.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Governo que aprende: Gestão do Conhecimento em organizações do executivo federal**. Brasília: Governo Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

BATISTA, Fábio Ferreira et al. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Brasília: IPEA, 2005.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

\_\_\_\_\_. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n.4, p.5-45, out./dez. 1998.

BRASIL. **Decreto Nº 4.199, de 16 de Abril de 2002**. Dispõe sobre a prestação de informações institucionais relativas à Administração Pública Federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data da divulgação oficial do resultado final das eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4199.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **PORTARIA Nº 27, DE 16 DE JULHO DE 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/P27-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P27-02.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 7.221, de 29 de junho de 2010**. Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos Interministerial Nº 346/MP/CCIVIL-PR**. Proposta de Medida Provisória, que dispõe sobre a instituição, pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, de equipe de transição governamental. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2002/346-MP-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2002/346-MP-02.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.609, de 20 de Dezembro de 2002**. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10609.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Apoio à Transição Municipal:** Orientações para o Gestor Municipal, Encerramento de Mandato. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Transição de Governo nos Municípios Paulistas** – Projeto-piloto. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2012.

\_\_\_\_\_. **O ESTADO NUMA ERA DE REFORMAS: OS ANOS FHC** - Parte 1. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Gestão, 2002.

\_\_\_\_\_. **Apoio à Gestão Municipal:** Orientações para o Gestor Municipal, Início de Mandato. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. **Apoio à Gestão Municipal:** Orientações para o Gestor Municipal, Encerramento de Mandato. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. **Governança Pública:** Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil:** Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

\_\_\_\_\_. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: \_\_\_\_\_ **Brasil, um século de transformações.** São Paulo: Cia das Letras, 2001. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v.120, n.1, p.7-40, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracy and Public Management Reform:** Building the republican state. Oxford: Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Burocracia Pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v.28, p.9-30, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Burocracia Pública na Construção do Brasil.** Sem edição, 2008.



\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n.4, p. 5-30, out./dez. 1999.

CALDAS, Miguel; WOOD JR., Thomaz. Identidade Organizacional. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.37, n.1, p.6-17, jan./mar. 1997.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, ano24, v.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo, 2006.

CEPAM. **A transição de governos nos municípios paulistas: Projeto-Piloto**. São Paulo: CEPAM, 2012.

CEPAM. **A transição de governos nos municípios paulistas – vol2**. São Paulo: CEPAM, 2012.

CHOO, ChunWei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003.

\_\_\_\_\_. The Knowing Organization: How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge and Make Decisions. **International Journal of Information Management**, v.16, n.5, p.329-340, Reino Unido: Elsevier Science Ltd, 1996.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do Conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Ano 55, n.1 e 2, p.89-115, jan./jul. 2004.

CONG, Xiaoming; PANDYA, Kaushik V. Issue of Knowledge Management in the public sector. **Electronic Journal of Knowledge Management**, v.1, issue 2, p.25-33, 2003.

COSTA, Cátia C.; ANDRADE, Helenice. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo FHC-Lula. **Série Estudos de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003.p. 5-32.

COUTINHO, Marcelo. Administração Pública Voltada para o Cidadão: Quadro Teórico-Conceitual. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, n.3, p. 40-73, jul./set. 2000.

CRUZ, Maria do Carmo. Municípios Paulistas e Transição de Governo: A Pesquisa e Alguns Resultados. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, 16, 17 e 18 de Abril de 2013.

DA SILVA, Daniela Bezerra. **TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA INTERCONECTADA**. 2010. 114f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

DE BARROS, Jorge Luiz. **QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: O Brasil pode ser medido?** 2008. 86f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, 2008.

DE GÓMEZ, Maria Néida González. Novos Cenários Políticos Para a Informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v.31, n.1, p.27-40, jan./abr. 2002.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. **Public Administration Review**, v.60, n.6, p. 549-559, nov./dec. 2000.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.2, p.5-21, mai./ago. 1996.

\_\_\_\_\_. Uma perspectiva analítica para a reforma do estado. **Lua Nova**, n.45, p. 29-48, 1998.

EAKIN, Hallie et al. Public Sector Reform and Governance for adaptation: implications of new public management for adaptative capacity in Mexico and Norway. **Environmental Management**, v.47, p.338-351, 2011.

FATTORE, Giovanniet al. Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. **Public administration review**, v.42, n.2, p.218-227, mar./abr. 2012.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.3, p.5-33, set./dez. 1996.

FRANCO, Celso Torquato Junqueira. A experiência Regional da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo (AMENSP) no Processo de Transição de

Governo. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 17 a 18 de Abril de 2013, Brasília.

FRANICINI, William. GESTÃO DO CONHECIMENTO: CONECTANDO ESTRATÉGIA E VALOR PARA A EMPRESA. **RAE-eletrônica**, v.1, n.2, p. 2-16, jul./dez. 2002.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GONÇALVES, Alcindo. **O CONCEITO DE GOVERNANÇA**. CONPEDI - Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório da Transição de Governo**. Belo Horizonte, 2014.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. **International public management journal**, v.4, p.1-25, 2001.

HORTA, Jose Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good Governance in the Public Sector** - Consultation Draft for an International Framework, June 2013.

KETTLE, Donald F. **The Global Public Management Revolution**. 2ª Ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive Governance and Governability: An Introduction. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, Amsterdam, v.7, n.1, p. 1-11, 2008.

LASTRES, Helena et al. Desafios e oportunidades na era do conhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, v.16, n.3, p. 60-66, 2002.

\_\_\_\_\_; SAIRITA, Albagli (orgs.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIMA, Pedro Calixto Alves de. **Políticas Públicas de Gestão do Conhecimento como Estratégia de Interação com a Sociedade**. 2010. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LIMA, Nívia de Almeida. **Gestão do Conhecimento no Setor Público**: Identificando práticas e desafios no Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear. 2012. 140f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2012.

LINCZUK, Luciane. **Governança aplicada à administração pública** - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. 2012. 181f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – UFTPR, Curitiba, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no séc. XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; NOGUEIRA, Eros. Identidade Organizacional: um Caso de Manutenção, outro de Mudança. **RAC**, Edição Especial, p.35-58, 2001.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. **Governança em organizações públicas** – desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União. 2011. 74f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, v.11, n.2, p.11-26, abr./jun. 2007.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Cadernos ENEAP, 1997.

MASCARENHAS, Sidenei Augusto. **A relação entre o ambiente técnico e o isomorfismo mimético**: um estudo no estado de São Paulo. 2008. 122f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade Mackenzie, São Paulo, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-134, jan./mar. 2010.

MIGUEL, Luiz Felipe. IMPASSES DA ACCOUNTABILITY: DILEMAS E ALTERNATIVAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.25, p.25-38, nov. 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto Nº 13.381, de 12 de Novembro de 2008**. Institui Comissão de Transição de Governo e dá outras providências. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/239510/decreto-13381-08>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

NONAKA, Ikujiro. Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. **Organization Science**, v.5, n.1, p. 14-37, feb. 1994.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

\_\_\_\_\_; TOYAMA, Ryoko. The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process. **Knowledge Management Research&Practice**, v.1, p.2-10, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. The theory of the knowledge-creating firm: subjectivity, objectivity and synthesis. **Industrial and Corporate Change**, v.14, n.3, p.419-436, 2005.

O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, p.27-54, 1998.

PARTNERSHIP FOR PUBLIC SERVICE. **Presidential Transition Guide**. Washington, D.C., 2016.

\_\_\_\_\_. **READY TO GOVERN: Improving the Presidential Transition**. Washington, D.C., 2010.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**, v.15, n.46, p.1-16, jul./set. 2008.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar Nº 260, de 6 de Janeiro de 2014**. Estabelece normas de finanças públicas complementares à Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e à Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Estado de Pernambuco. Disponível em:

<<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=260&complemento=0&ano=2014&tipo=&url>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **RAP Rio de Janeiro**, v.32, n.5, p.173-199, set./out. 1998.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo Frente ao Patrimonialismo. **Revista O&S**, v.5, n.12, p.59-79, mai./ago. 1998.

POLLITT, Christopher. **The Essential Public Manager**. Philadelphia: Open University Press, 2003.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PRIORI, Mary Del; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

RIDDEL, Peter; HADDON, Catherine. **Transitions: preparing for changes of government**. Londres: Institute for Government, 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagem. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v.14, n.2, p.82-97, mai./ago. 2011.

RODRIGUES, Auri F.; LENZ, Geanderson; BECKER, Grace. O Papel da Gerência Intermediária no Contexto Organizacional: A Percepção de Acadêmicos, Headhunters e Gestores de RH. In: III SEGeT – SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática. **Paraná Eleitoral**, v.1, n.2, p.131-146, 2012.

ROSSETTI, Adroaldo et al. A organização baseada no conhecimento: novas estruturas, estratégia e redes de relacionamento. **Ci. Inf.**, Brasília, v.37, n.1, p.61-72, jan./abr. 2008.

ROTMANS, Jan; KEMP, René; VAN ASSELT, Marjolein. More evolution than revolution: transition management in public policy. **Foresight**, v.3, n.1, p.15-31, 2001.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v.10, n.47, p.20-47, jul./dez. 2005.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 113f. Dissertação (Mestrado em Governo e Sociedade Civil no Contexto Local) - FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

SANTANA, Eduardo; SILVA, Valério R.; RABELLO, Patricia Viviane F. **Transição de Governo nos Municípios Brasileiros**. Encerramento e início de mandato de Prefeitos e de Vereadores. Em busca de resultados ótimos numa Governança Pública desenhada para a sociedade e para a democracia. Orientações e essencialidades. Lauro Freitas, Bahia: Jam Jurídica Editora, 2012.

SÃO PAULO. **Lei nº 4.701 de 20 de maio de 2009**. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição de governo municipal, conforme especifica, e dá providências correlatas. Disponível em:

<<http://www.portofeliz.sp.gov.br/cmsBusiness/upload/translin/e6a89d25c019692a4fc9d4461576c777.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

SÃO PAULO. **Lei nº 14.010, de 23 de junho de 2005**. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de prefeito municipal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2005/1401/14010/lei-ordinaria-n-14010-2005-dispoe-sobre-a-instituicao-de-equipe-de-transicao-pelo-candidato-eleito-para-o-cargo-de-prefeito-municipal-e-da-outras-providencias-2012-06-26.html>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella. **Cultural aspects of public management reform**. Oxford: Elsevier, 2007.

SCHERER, Flávia Luciane et al. Estratégias de Isomorfismo Institucional na Internacionalização de Empresas de Construção Pesada. In: XXXVIII ENCONTRO DA ANPAD, 13 a 17 de Setembro de 2014, Rio de Janeiro/RJ, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP – Rio de Janeiro**, n.43, p.347-69, mar./abr. 2009.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **CONPEDI** - Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito, v.1, p.203-223, 2006.

SMITH, Stephanie. **CRS Report for Congress: Presidential Transitions**. Washington, D.C.: Sem editora, 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação: Cidadania, Direito, Estado e Município**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1997.



## **Apêndice I - Roteiro de Entrevistas**

As entrevistas foram “semiestruturadas”, conforme se explica na metodologia. Dessa forma, se buscou seguir o presente roteiro e conciliá-lo com as experiências e peculiaridades do entrevistado. Assim, com maior liberdade pode-se explorar os entrevistados de acordo com suas colaborações para o trabalho.

1. Como avalia a importância da transição de governos para a administração pública?
2. Como vê a situação da transição de governos no Brasil? Quais são os pontos fortes e fracos atualmente?
3. Qual deve ser o modelo de legislação aplicada? Optar por uma legislação nacional unificada ou legar aos estados e municípios?
4. Deve haver o oferecimento de uma estrutura administrativa para a comissão de transição? Se sim, qual seria ela?
5. Como deve se dar o compartilhamento de informações, conhecimentos e decisões no período de transição? Deveriam existir outras restrições legais à atuação do agente público?
6. Quais são os riscos da má-transição de governos?
7. Como se deve dar o acesso aos dados por parte do governante eleito? Como isso ocorre atualmente?
8. Quais são as áreas de risco que ensejam maior foco da transição de governos?